

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

LA COMPÉTENCE JURIDICTIONNELLE

en matière de

CONTRAVENTIONS DE VOIRIE

THÈSE

POUR LE

Doctorat (Sciences juridiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le Mardi 19 Mai 1925, à 14 heures

PAR

Jean-Jacques CHEVALLIER

Docteur ès-sciences politiques et économiques

Lauréat de la Faculté de Droit de Nancy (Prix de Thèse 1924)

devant le Jury d'examen

Président..... MM. RENARD, professeur.

Assesseurs..... { HENRY, professeur.
LALOUEL, professeur.



NANCY

IMPRIMERIE NANCEIENNE, 13, RUE DE LA PÉPINIÈRE

1925

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

LA COMPÉTENCE JURIDICTIONNELLE

en matière de

CONTRAVENTIONS DE VOIRIE

THÈSE

POUR LE

Doctorat (Sciences juridiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le Mardi 19 Mai 1925, à 14 heures

PAR

Jean-Jacques CHEVALLIER

Docteur ès-sciences politiques et économiques

Lauréat de la Faculté de Droit de Nancy (Prix de Thèse 1924)

devant le Jury d'examen

Président..... MM. RENARD, professeur.

Assesseurs..... } HENRY, professeur.
LALOUËL, professeur.



NANCY

IMPRIMERIE NANCEIENNE, 15, RUE DE LA PÉPINIÈRE

1925



FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. GENY (*, ① I).

Doyen et professeur honoraire : M. BINET (*, ① I).

Professeur honoraire : M. MAY (*, ① I).

MM. GENY (*, ① I), professeur de Droit civil.

MICHON (③ I), professeur de Droit romain.

BROCARD (① I), professeur d'économie politique.

SENN (③, ① I), professeur de Droit romain à la Faculté de Droit de Paris, chargé de cours de Droit romain à la Faculté de Droit de Nancy.

RENARD (① I), professeur de Droit public.

HENRY (③ A), professeur de Droit criminel.

LAVERGNE (① A), professeur d'économie politique et d'Histoire des Doctrines économiques, chargé de cours à la Faculté de Droit de Lille.

KRÖLL (③ A), professeur d'Histoire du Droit.

LALOUEL, professeur de Droit international public et privé.

LOUDINOT (*, ③, ③, ③ A), agrégé, détaché au Ministère des Régions libérées.

LESCOT (③), professeur de Droit commercial.

SIMONNET (③ I), agrégé, chargé des cours de Droit civil (2^e année) et de Droit civil (capacité).

VOIRIN (③), docteur en Droit, chargé des cours de Droit civil (1^{re} année) et de Droit civil (capacité).¹

RAOUL DUVAL, docteur en droit, chargé des cours d'économie politique (1^{re} année) et doctorat.

TROTABAS, docteur en droit, chargé des cours de droit administratif (2^e année) et de législation financière.

MELIN (① I), docteur en Droit, chargé du cours de Science sociale.

BERTRAND (① I), secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions particulières des candidats.

PRÉFACE

En écrivant cette monographie, nous nous sommes attaché avant tout à la jurisprudence. C'est dire que nous n'avons pas repris, pour les examiner une à une, les diverses solutions *a priori* données par la doctrine, en particulier par les anciens auteurs. De même, nous n'avons pas cru nécessaire de donner une bibliographie, qui ne comprendrait d'ailleurs que des ouvrages traitant des contraventions de voirie en général, ou de la voirie envisagée sous ses différents aspects. Nous renvoyons, à ce point de vue, aux deux thèses de MM. Bonnard (Bordeaux, 1904) et Marsalès (Paris, 1906), relatives aux contraventions de grande voirie. Le lecteur y trouvera une bibliographie très abondante et très sûre. Nous nous sommes nous-même souvent inspiré de ces deux études et nous nous empressons de reconnaître notre dette en tête du présent travail.

Nous avons cru utile de joindre à cette thèse une table par ordre chronologique des nombreux arrêts cités dans le corps de l'ouvrage, en les accompagnant de leurs références. Cette table est le complément naturel d'une étude de jurisprudence.

Nancy, le 20 avril 1925.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547423_0048

INTRODUCTION

I. — Généralités

La voirie, au sens courant du mot, est l'ensemble des voies de communication. Voies terrestres (routes, rues, etc.), voies navigables (rivières, canaux), voies maritimes, en prenant ce mot dans un sens un peu spécial (rivages de la mer, ports, havres, rades); toutes ces voies constituent la partie essentielle du domaine public. Par essence et par raison d'être, elles sont affectées à l'usage du public et au service public. C'est l'Administration, gérant d'affaires du public, qui les possède pour le compte de celui-ci, à charge d'en faire respecter l'affectation. Il entre dans sa mission, au premier chef, d'édicter des règles sévères, aussi bien préventives que répressives, destinées à protéger cette voirie contre les entreprises de toute sorte, les abus et les dangers qui peuvent la menacer de la part des particuliers. Sans doute la police générale, qui vise à maintenir l'ordre, la sécurité et la salubrité publiques, est capable de jouer un rôle actif dans la protection de la voirie; car, s'il y a des lieux où la police soit en quelque sorte chez elle, ces lieux sont essentiellement les voies publiques. La police se traduit par des règlements,

que vient sanctionner un système répressif de contraventions. Mais cette police générale, dont l'efficacité est incontestable, s'occupe plus des personnes que des choses. Ce qu'elle assure, c'est la tranquillité, la sûreté, la salubrité des administrés, en particulier des habitants de l'agglomération communale; ce n'est qu'indirectement, par contre-coup, si l'on ose s'exprimer ainsi, qu'elle protège les choses du domaine public, et entre autres la voirie, origine et élément principal de ce domaine public.

Pour assurer directement la protection de la voirie, de la matérialité de la voie, notre législation comporte un autre système répressif que celui des contraventions de police. C'est le système répressif des contraventions de voirie. D'ailleurs, à croire que ces deux systèmes ne se compénètrent pas, on méconnaîtrait, ainsi que la suite de ce travail le démontrera, la réalité des faits administratifs.

Les contraventions de voirie se divisent en contraventions de grande voirie d'une part, de petite voirie d'autre part. Comment se fait la répartition des infractions entre les deux catégories? Nous touchons ici au point délicat de tout le mécanisme. Arrêtons-nous un peu plus longuement.

Si l'on jette un bref coup d'œil sur le régime actuel des voies de communication, on aperçoit tout de suite que ce régime se fonde sur une distinction entre la grande et la petite voirie. Ce sont là des termes purement techniques, qui ne correspondent pas à autre chose qu'à une différence d'importance établie entre les voies de communication. Sont réparties

dans la grande voirie : les routes nationales et départementales, toutes les rues de Paris, les chemins de fer, les fleuves et canaux, les rivages de la mer, certaines matières assimilées, telles que les lignes télégraphiques et téléphoniques, les dessèchements et endiguements. Font partie, au contraire, de la petite voirie, les chemins vicinaux, les voies urbaines autres que les rues de Paris, les chemins ruraux.

Ceci posé, faut-il dire que toute contravention aux lois et règlements, commise sur une dépendance de la grande voirie, constitue une contravention de grande voirie; que toute infraction sur une voie de petite voirie est contravention de petite voirie? Ou encore : qu'il n'y a de contravention de grande voirie que sur les voies de la grande voirie, de contravention de petite voirie que sur les voies de la petite voirie? Ce serait se faire une vue beaucoup trop sommaire des choses, que de définir ainsi les contraventions, de grande et de petite voirie. Cette définition est absolument insuffisante dans un travail spécial sur les contraventions de voirie.

Quelle définition proposerons-nous? La suivante : *Sont contraventions de grande voirie, celles qui relèvent du conseil de préfecture; sont contraventions de petite voirie, les infractions qui relèvent du tribunal de simple police.* Qu'est-ce à dire? Le critérium paraît très peu satisfaisant. Il est facile de nous objecter que c'est répondre à la question par la question, que de choisir comme terme de distinction une différence de compétence juridictionnelle. Il nous sera cependant aisé de défendre notre point de vue : si le

critérium est très peu satisfaisant, ce n'est pas qu'il soit faux dans son énoncé, c'est bien plutôt que la répartition qui existe actuellement et qui range d'un côté les contraventions de grande voirie, de l'autre celles de petite voirie — cette répartition est, elle-même, extrêmement peu satisfaisante. L'objet de ce travail consiste précisément à montrer, à l'aide de la jurisprudence, comment les contraventions de voirie se classent sous telle et telle rubrique — comment et pourquoi elles relèvent tantôt du Conseil de préfecture, tantôt du tribunal de simple police — combien les solutions se trouvent, dans la plupart des cas, hésitantes, arbitraires et quelquefois mal fondées juridiquement. Nous n'avons pas trouvé un critérium de compétence unique, uniforme, précis et clair, générateur de certitude. Cet aveu d'impuissance, que nous faisons dès maintenant, nous permet d'affirmer qu'actuellement la définition donnée plus haut est la seule qui ne risque pas d'induire en erreur par un excès de généralisation. Le même aveu justifie le titre donné à cette thèse : la compétence juridictionnelle constitue bien la question de droit qui suscite le plus de difficultés pratiques en matière de contraventions de voirie.

On conçoit d'ailleurs parfaitement que des difficultés prennent naissance à ce sujet. Les contrevenants ont un intérêt certain à savoir quelle juridiction, conseil de préfecture ou tribunal de simple police, va les juger. Passons sur la proximité plus grande du juge de simple police, mieux à portée des prévenus que le juge administratif, qui

siège au chef-lieu du département. On pourrait objecter qu'en revanche la procédure du conseil de préfecture est plus simple et plus rapide. Mais ce qu'il convient de souligner, c'est que les contraventions de *grande voirie* sont punies d'amendes assez élevées, parce qu'elles sont prononcées par des textes de l'ancien régime, maintenus en vigueur en vertu de la loi du 19 juillet 1791 (art. 29). Ces amendes ont été modérées par une loi du 23 mars 1842. Elles n'en dépassent pas moins de beaucoup le taux des amendes de simple police, qui punissent les contraventions de *petite voirie*. Ainsi, discuter la qualification de la contravention, c'est discuter la compétence, qui appartiendra, dans un cas, au juge administratif, dans l'autre, au juge de police. Et discuter la compétence, c'est discuter la quotité de la peine, le taux de l'amende (1). Les contrevenants ne l'ignorent pas. Les représentants de l'Administration le savent aussi, mais ils discutent dans un esprit naturellement inverse.

Puisque partage de compétence il y a, demandons-nous quelles sont les origines de ce partage — comment sont réparties les infractions entre les deux juridictions, en vertu des lois et surtout de la jurisprudence qui interprète ces lois. Pour conclure, nous chercherons le fil d'Ariane, s'il en est un, capable de nous guider dans le labyrinthe de la répartition. Si nous n'en trouvons pas qui nous satisfasse, nous

(1) Cf. Marsalès, Thèse, p. 250.

verrons quel système différent du système actuel devrait lui être préféré.

II. — Les origines du partage de compétence

Peu de matières, sous l'ancien régime, offraient une confusion pareille à celle qui régnait dans le domaine de la voirie. La terminologie elle-même était loin d'être fixée et claire. Le mot « Voirie » pouvait être pris dans plusieurs acceptions différentes. Il signifiait « voies de communication » ou « ensemble de voies de communication ». Il signifiait aussi « police de la voie publique ». Les termes « petite voirie », « grande voirie » prenaient également, et par voie de conséquence, un double sens. « Grande voirie », cela désignait les grands chemins ou chemins royaux, « tous ceux qui vont d'un pays ou d'une province à une autre et sur lesquels il y a messageries ou voitures publiques » (Jousse, *Traité des Trésoriers de France*, 1777). « Petite voirie » s'appliquait, par suite, aux chemins de moindre importance. Mais l'un et l'autre terme revêtaient aussi un sens différent. Et c'est dans ce sens surtout, il faut bien le dire, que l'usage les prenait à la fin de l'ancien régime. Voici ce qu'écrivait Lefèvre de la Planche, en 1765 (*Traité du Domaine*, II, p. 227) : « La grande voirie consiste... à donner des alignements, à prévenir les entreprises sur la voie publique et les périls des bâtiments... La petite voirie consiste à donner permission de placer des auvents, de planter des bornes, de

suspendre des enseignes et autres choses semblables». Dans le second sens, la distinction est donc fondée sur un départ d'attributions, indépendamment de l'importance des chemins.

Si la terminologie est incertaine, la répartition des compétences ne l'est guère moins. En matière de répression — ce qui nous intéresse ici — la compétence se partageait comme suit, à la fin de l'ancien régime : pour la voirie terrestre, entre les trésoriers de France et les intendants; pour la voirie par eau, entre les juges d'amirauté (domaine maritime) et les maîtres des eaux et forêts (domaine fluvial). D'ailleurs, à la veille de la Révolution, la juridiction des intendants absorbe de plus en plus toutes les autres. Elle empiète sur celle des trésoriers de France, elle empiète sur celle des maîtres des eaux et forêts.

Nous ne voulons pas entrer dans plus de détails sur cette organisation de l'ancien régime. Nous ferons seulement quelques remarques sur certains points qui touchent directement à notre sujet.

La compétence répressive appartenait à des fonctionnaires *administratifs* : trésoriers de France et intendants — et à des juridictions *administratives* : maîtres des eaux et forêts, juges d'amirauté. La différence entre les deux catégories était la suivante : intendants et trésoriers statuaient comme administrateurs et non comme juges. Leurs décisions ne pouvaient être réformées qu'au Conseil du Roi. Au contraire, les amirautés et les maîtres des eaux et forêts constituaient de véritables tribunaux administratifs. Ils rendaient des décisions contentieuses.

Ces décisions étaient soumises à l'appel à la Table de marbre et au Parlement.

La distinction entre la grande et la petite voirie, dans les deux sens attribués plus haut à ces termes, avait-elle un effet quelconque au point de vue de la compétence répressive? Si l'on entend par « grande voirie » les chemins royaux ou grandes routes entretenues par le roi — par « petite voirie », les chemins et rues appartenant aux seigneurs et aux villes, il faut répondre différemment à la question, selon que l'on se place avant ou après 1781. Avant 1781, aucun règlement de compétence n'existait entre les trésoriers de France et les juges seigneuriaux et municipaux. Les conflits de juridiction étaient fréquents. C'est pour y mettre un terme que l'Edit du 18 novembre 1781 opère un partage de compétence : les seigneurs et les villes reprennent le droit de voirie, c'est-à-dire de juridiction, sur les chemins et rues qui leur appartiennent. Les trésoriers de France voient leur compétence limitée aux chemins royaux. Ainsi nous trouvons ici des autorités différentes selon qu'il s'agit de grande ou de petite voirie, au sens de « chemins plus ou moins importants ».

Mais nous savons que ce n'est pas ce sens-là qui domine avant 1789. « Grande voirie » s'entendait surtout d'un groupe d'attributions des trésoriers de France : donner des alignements, empêcher des entreprises sur la voie publique, etc. Dans ce groupe rentraient donc des attributions plus essentielles au point de vue de la conservation de la voie. Les

attributions de « petite voirie » : donner permission de placer des auvents, de suspendre des enseignes et autres choses semblables, paraissaient concerner davantage la commodité et la sûreté de la circulation. Or, il est à peu près établi que la répression des contraventions de grande et de petite voirie, en ce second sens, appartenait aux mêmes autorités.

Voici la Révolution française, et avec elle la réaction contre les institutions de l'ancien régime. Les intendants — universellement abhorrés — sont supprimés par le décret du 22 décembre 1789 (section III, art. 9). Les trésoriers de France, les maîtres des eaux et forêts, les juges d'amirauté disparaissent en 1790 et 1791.

A quelles juridictions nouvelles va donc être dévolue la compétence répressive ? Par une conséquence logique de la réaction contre le passé, cette compétence va d'abord échoir tout entière aux juridictions judiciaires. Puis — ironique retour des choses — les nécessités pratiques triomphent, mais en partie seulement, des répugnances historiques, et les juridictions administratives reparaissent, dotées d'une portion notable de la compétence répressive en matière de voirie. Développons avec quelques précisions cette histoire extrêmement intéressante.

I. — La loi des 7-11 septembre 1790 porte, dans son article 6 : « L'administration, en matière de *grande voirie*, appartiendra aux corps administratifs, et la *police de conservation*, tant pour les grandes routes que pour les chemins vicinaux, aux juges

de district». Quelle est la portée de cette disposition? Il saute aux yeux, dès l'abord, qu'elle opère une nette séparation des fonctions (fonction administrative et fonction juridictionnelle). Et même parler de fonctions, ce n'est pas assez dire, car, dans l'esprit du législateur, il s'agit d'une véritable séparation des pouvoirs, séparation dont le principe venait d'être posé dans la loi des 16-24 août 1790. Le pouvoir d'administrer et le pouvoir de punir doivent être nettement séparés. L'administration de la voirie concerne l'intérêt général et relève de la compétence administrative; la répression vise l'application d'une peine, l'amende: c'est une atteinte à un droit individuel, la propriété. La compétence judiciaire s'impose.

Mais les termes de l'article 6 de la loi de 1790 sont assez peu clairs. Dans quel sens les mots « grande voirie » se trouvent-ils employés ici? S'agit-il d'un certain groupe d'attributions ou de certaines voies publiques? Nous pensons qu'il s'agit incontestablement de certaines voies publiques. Mais quelles sont ces voies publiques, que la loi considère comme faisant partie de la « grande voirie »? Les chemins vicinaux sont-ils compris dans cette dénomination? A lire attentivement l'article, nous penchons pour la solution négative. Il n'y a pas symétrie entre les deux membres de phrase, « l'administration en matière de grande voirie », « la police de conservation tant pour les grandes routes que pour les chemins vicinaux ». Il serait, croyons-nous, imprudent de conclure de ce rapprochement à une conception particulière

de la grande voirie, laquelle comprendrait non plus seulement les grandes routes, mais encore les chemins vicinaux. En tout cas, cette conception extensive apparaîtrait pour la première et la dernière fois en 1790. Gardons plutôt cette idée, mieux fondée, qu'à partir de 1789 et dans la terminologie courante du législateur, les mots « grande voirie » désignent uniquement, en matière terrestre, les grandes routes (nationales ou départementales) [1].

La police de conservation des grandes routes et des chemins vicinaux se trouvait donc confiée, par la loi de 1790, aux tribunaux de district, c'est-à-dire à des tribunaux civils. De tels tribunaux pouvaient-ils connaître de contraventions ? Pouvaient-ils condamner à une amende ? L'affirmative doit être admise : l'amende avait le caractère d'une amende civile. Mais d'ailleurs il est inutile d'épiloguer sur la question. Cette attribution aux juges civils ne devait être que provisoire. La loi des 19-22 juillet 1791 intervint, en effet, pour assimiler les contraventions de voirie aux autres contraventions de la compétence des juges de police municipale (2).

Ainsi, et pour la première fois dans l'histoire, le système se trouvait doté d'une unité tout à fait désirable. Les tribunaux de police municipale connaissaient des infractions aux règlements sur la voirie terrestre. Ils connaissaient également, en vertu de divers textes, des infractions aux règlements sur

(1) Et les rues de Paris (voir infra).

(2) Cf. pour toute cette histoire, Marsalès, Thèse, p. 197 et suivantes (article 29 de la loi de 1791).

la voirie fluviale, sur la navigation et la police des ports. Somme toute, ils avaient à la fois ce que nous appellerions aujourd'hui la police spéciale de la voirie et la police municipale générale, avec son triple objet : tranquillité, sécurité, salubrité.

Mais sans doute il est donné aux contraventions de voirie de susciter à leur propos des partages de compétence. Toujours est-il que le système de 1791, qui mettait une grande unité dans la répression, ne fut pas accepté par la jurisprudence. Les raisons de ce phénomène ne nous sont pas connues. En bref, voici la distinction qui ressort de nombreux arrêts (1).

Les tribunaux de simple police ne gardent leur compétence que pour la conservation de la voirie urbaine : à cette condition, d'ailleurs, qu'il ne s'agisse pas d'usurpations sur la voie publique. Les tribunaux correctionnels héritent en revanche de la compétence répressive pour toutes usurpations sur la voie publique, ainsi que pour la conservation de la voirie autre que la voirie urbaine.

Ce partage de compétence ne facilitait vraisemblablement pas la répression des contraventions de voirie. Mais il se faisait du moins entre juridictions du même ordre : toutes deux judiciaires, toutes deux pénales par nature.

On peut donc dire que, pendant toute une période assez longue (de 1791 à l'an X), la compétence répressive en matière de contraventions de voirie fut réservée à la juridiction pénale ordinaire (2).

(1) Voir les arrêts cités par Marsalès, Thèse, p. 199.

(2) En ce sens, Marsalès, p. 123.

2. — Il faut croire que l'autorité judiciaire remplit bien mal sa mission de conservation de la voirie. La répression fut-elle éternée par ce partage de compétence entre les tribunaux de simple police et les tribunaux correctionnels ? Ou le défaut de transition avec les habitudes de l'ancien régime se fit-il sentir ? Avant la Révolution, toute cette matière relevait de fonctionnaires administratifs ou de juridictions administratives : était-ce donc l'absence d'esprit administratif, de sollicitude de l'Administration pour sa chose, qui rendait infructueuse la justice nouvelle, purement judiciaire ? Il est probable que ces raisons d'ordre différent, et d'autres encore qui nous échappent, se combinent pour expliquer le fait. Les rapports de l'époque pourraient porter ce titre : De la grande misère de la voirie française. Citons simplement un passage, qui est classique en la matière; nous l'empruntons à l'exposé des motifs de la loi du 29 floréal an X :

« Toutes les contraventions aux règlements relatifs à la conservation des canaux, des routes, des plantations et ouvrages d'art qui les bordent se sont multipliées avec excès. Les poursuites en sont rares, peu actives, et rarement poussées jusqu'à la condamnation des délinquants. Cette espèce de silence de l'Administration et *l'inaction de la justice* a encouragé les empiètements, les dégradations, la destruction des arbres, le comblement des fossés, enfin tous les délits que la cupidité, la malveillance, le désœuvrement conseillent et provoquent. »

Le rédacteur de l'exposé ci-dessus concluait à la

nécessité d'armer fortement l'Administration et de confier à l'Administration elle-même la répression. « Il est temps, poursuivait-il, au moment où l'ordre renaît, où les routes se réparent, se plantent, où les canaux se reconstruisent ou se font, de rendre à la police conservatrice une action sûre, prompte et sévère. Il faut conséquemment que l'Administration, chargée de faire et de conserver, puisse poursuivre, atteindre, *frapper* ceux qui détruisent, altèrent le produit de ses travaux édifiés souvent à grands frais. »

Ainsi le mal était dénoncé énergiquement, le remède se trouvait indiqué sans ambages. Voyons si ce remède fut adopté, et dans quelle mesure il le fut :

a) Déjà un arrêté du Directoire, du 19 ventôse an VI rendait à l'autorité administrative la police de conservation de la voirie fluviale. Il prescrivait, en effet, une nouvelle vérification de tous les ponts et chaussées établis sur les rivières navigables ou flottables. Les administrations centrales de département devaient y procéder, en dresser procès-verbal et ordonner la destruction de tous les établissements non fondés en titres (1).

b) Puis la loi du 28 pluviôse an VIII venait dégager le contentieux administratif de l'administration pure. Son article 2 organisait un Conseil de préfecture. Son article 4 remettait à ce Conseil de préfecture, en première instance, sauf appel au Conseil d'Etat, le contentieux de l'Administration. Il lui réservait notamment la connaissance « des difficultés qui pour-

(1) Marsalès, Thèse, p. 123.

ront s'élever en matière de grande voirie ». On pourrait se poser ici encore la question de savoir ce que le législateur entendait par « grande voirie ». Il semble que, sans conteste, il s'agisse ici des voies de communication, routes, canaux, rivières navigables, dont l'importance est plus considérable et qu'il y a donc lieu de protéger plus efficacement. Mais un examen plus approfondi de la loi de pluviôse est superflu, parce que cette protection plus efficace de la grande voirie devait être assurée — non par la loi précitée, mais par celle du 29 floréal an X.

c) L'article 4 de la loi de l'an VIII, qui se servait d'expressions un peu vagues (difficultés en matière de grande voirie), n'autorisait pas le Conseil de préfecture à prononcer des peines contre les contrevenants. La police de conservation restait donc aux tribunaux judiciaires, c'est-à-dire aux tribunaux de simple police et surtout — pour la majorité des cas — aux tribunaux correctionnels. La loi de pluviôse an VIII faisait du Conseil de préfecture une juridiction contentieuse administrative, semblable à une juridiction civile. La loi du 29 floréal an X voulut ériger ce conseil en une sorte de *tribunal correctionnel* : elle lui donna des attributions supplémentaires, qui ne sont plus contentieuses, mais qui sont répressives. Le conseil de préfecture put non seulement ordonner des réparations civiles, mais prononcer une peine, l'amende. Pourquoi cette exception à la règle ordinaire, selon laquelle les juridictions judiciaires peuvent seules prononcer des peines ? Nous ne pensons pas qu'on puisse invoquer ici le principe de séparation des

pouvoirs. C'est là un point que nous discuterons plus loin (1). En tout cas, les auteurs de la loi n'ont pas invoqué ce principe, dont on a par ailleurs tant abusé. Ils se sont fondés uniquement sur l'utilité pratique de la réforme. Et, en vérité, il n'y avait que cela en cause.

Demandons-nous maintenant quelles sont l'étendue et la portée exactes de la réforme ! L'article 1^{er} de la loi nous renseigne. Il est ainsi libellé : « Les contraventions *en matière de grande voirie*, telles qu'*anticipations*, *dépôts* de fumiers ou d'autres objets, et toutes espèces de *détériorations* commises sur les grandes routes, sur les arbres qui les bordent, sur les fossés, ouvrages d'art et matériaux destinés à leur entretien, sur les canaux, fleuves et rivières navigables, leurs chemins de halage, francs bords, fossés et ouvrages d'art, seront constatées, *réprimées* et poursuivies par voie administrative ».

Il apparaît immédiatement que ce ne sont pas *toutes* les contraventions de voirie qui vont relever de la compétence répressive du Conseil de préfecture. Ce ne sont que les contraventions en matière de grande voirie, c'est-à-dire les contraventions commises sur les dépendances de la grande voirie, routes canaux, fleuves et rivières navigables, etc... Les contraventions commises sur les chemins vicinaux, sur les voies urbaines, dépendances de la petite voirie, restent soumises aux tribunaux de l'ordre judiciaire. En ce qui concerne les voies urbaines, ce fait ressort

(1) Voir infra, conclusion.

très nettement de l'exposé des motifs de la loi : « Le Gouvernement espère beaucoup de la mesure nouvelle qu'il vous propose. Il avait conçu le dessein de l'étendre davantage, *de l'appliquer à la voirie urbaine*. Mais, au milieu de tant de travaux qui se sont pressés, il a été forcé à regret de retarder l'exécution de plusieurs vues utiles et de s'attacher aux plus pressantes ». Voilà, par conséquent, un point acquis : le législateur de l'an X n'a pas visé les voies urbaines. S'il ne l'a pas fait, ce n'est d'ailleurs pas pour des raisons de principe, mais uniquement faute de loisirs ! Il n'a pas visé non plus les chemins vicinaux, comme il est évident, à lire simplement le texte de l'article 1^{er}. Nous trouvons donc ici une première limitation à la compétence répressive du conseil de préfecture.

Voici une seconde limitation : ce ne sont pas toutes les contraventions commises sur la grande voirie (routes, canaux, fleuves et rivières navigables et leurs dépendances) qui relèvent du conseil de préfecture. Parmi ces contraventions, en effet, certaines ne touchent pas à l'état matériel de la voie. Elles concernent la sécurité, la commodité de la circulation ou la salubrité des personnes appelées à passer sur la voie publique, mais non pas la conservation de la voie ni sa viabilité. Or, il suffit de lire l'exposé des motifs et de le confronter avec l'article 1^{er} précité, pour se persuader qu'aux termes de la loi, seules les contraventions portant atteinte à la *conservation* et à la *viabilité* des voies de grande voirie doivent être réprimées administrativement. On a voulu rendre une « action sûre, prompte et sévère à la police *conser-*

patrice ». La police de la circulation continue à ressortir à la police générale; les contraventions qui s'y rapportent sont jugées par les tribunaux ordinaires de police.

d) En somme, à partir de la loi de l'an X, il devient nécessaire de distinguer au point de vue de la compétence les contraventions de grande voirie d'une part, les contraventions de petite voirie et les contraventions de police générale d'autre part. Les premières, commises sur des voies de la grande voirie, atteignant la conservation et la viabilité de ces voies, relèvent du conseil de préfecture en première instance et du Conseil d'Etat en appel, c'est-à-dire des juridictions administratives. Le second groupe: contraventions de petite voirie et contraventions de police générale, relèvent au contraire des juridictions judiciaires (tribunal de simple police, en principe).

On pourrait chercher aussi un critérium de distinction entre ces deux sortes de contraventions du second groupe: on pourrait réserver le nom de « petite voirie » aux infractions qui touchent à la conservation et à la viabilité des dépendances de la petite voirie. Mais, comme la compétence est la même dans les deux cas, cet effort de discrimination présente *a priori* peu de chances d'être tenté. La question qui se pose depuis la loi de floréal an X, et qu'à l'heure actuelle encore le Tribunal des Conflits est appelé souvent à résoudre, se formule donc brièvement ainsi: en présence de telle infraction commise sur une dépendance de la voirie, le conseil de préfecture est-il compétent pour en connaître et la réprimer — ou bien cette compétence appartient-elle au tribunal de police ? Au pre-

mier cas, il y a contravention *de grande voirie*. Au second cas, il y a contravention *de petite voirie ou de police*, la terminologie n'étant pas toujours, nous le verrons, bien établie au point de vue de la distinction à faire entre les deux catégories soumises à la même juridiction.

Quand sommes-nous en présence d'une contravention de grande voirie? Quand trouvons-nous une contravention de petite voirie ou de police? Il semble qu'en analysant l'article 1^{er} de la loi de l'an X, nous ayions répondu à cette double question. La réponse dépendrait de deux éléments distincts: la *nature de la voie* où l'infraction a été commise (dépendance de la grande *ou* de la petite voirie), le *caractère de l'infraction commise* (atteinte à la conservation de la voie *ou* à la circulation des personnes). Tel est, à notre sens, le système qui résulte du partage de compétence institué par la loi du 29 floréal, an X. Il est intéressant de scruter l'application jurisprudentielle qui a été faite de cette loi, depuis l'époque lointaine de sa promulgation jusqu'aux plus récentes années. Nous nous proposons de procéder à cet examen dans l'ordre suivant: d'abord la voirie terrestre, puis la voirie fluviale, enfin la voirie maritime. Ce sera l'objet d'une première partie.

Mais, si la loi de l'an X reste le texte capital qui préside au partage des compétences en matière de contraventions de voirie, cette loi n'a statué que d'une manière *générale*. Elle n'a pas réglé certaines situations *spéciales*, dont quelques-unes n'étaient même pas prévisibles, par exemple l'apparition

des chemins de fer, d'où découle l'existence d'une voirie par fer. Des lois ultérieures sont donc intervenues. Ces lois ont-elles prévu également un partage de compétence, et lequel? Nous nous le demanderons dans une deuxième partie, moins importante d'ailleurs et plus brève.

PREMIÈRE PARTIE

Le partage de compétence, d'après l'interprétation jurisprudentielle de la loi du 29 floréal an X.

CHAPITRE I^{er}

VOIRIE TERRESTRE

Nous étudierons, sous cette rubrique, les difficultés de compétence qui se rapportent aux *grandes routes* (nationales et départementales) et aux *voies urbaines* (en particulier les rues de Paris). Le régime propre aux chemins vicinaux ayant été institué par une loi spéciale du 9 ventôse an XIII, nous nous réservons de l'examiner dans la seconde partie de ce travail. En ce qui concerne les chemins ruraux reconnus, la question est fort simple : toutes les infractions susceptibles d'y être commises relèvent du tribunal de simple police, qu'elles touchent à la conservation du chemin ou à la sécurité de la circulation. Contraventions de voirie et contraventions de police se confondent ici.

SECTION I

Grandes routes

Un décret du 16 décembre 1811 indique à quelles catégories s'applique l'expression « grandes routes » de l'article 1^{er} de la loi du 29 floréal an X. Ce sont les routes impériales (nationales) et les routes départementales.

Le préfet, qui représente à la fois l'Etat et le département, exerce sur les deux catégories de routes le pouvoir domanial et le pouvoir de police. A cet effet, il prend des arrêtés dont les sanctions diffèrent suivant les cas. Tantôt l'infraction constitue une contravention de grande voirie, tantôt elle constitue une contravention de police. Il est inutile de faire observer qu'un seul et même arrêté préfectoral peut contenir des dispositions de nature différente, entraînant des sanctions distinctes. Il y a contravention de grande voirie quand l'infraction est afférente à une disposition concernant la voie publique elle-même, prise pour ainsi dire dans sa matérialité. Au contraire, l'infraction à une disposition relative à la sécurité de la circulation ou à d'autres matières de police générale n'entraîne qu'une contravention de police. Nous savons quel est l'intérêt de la distinction au point de vue de la compétence.

Il est une portion spéciale des routes nationales et départementales qui donne lieu à une complication supplémentaire : les « traverses ». La grande route

qui traverse une ville ou un village prend généralement le nom de «rue», d'un point à l'autre de la traversée. La rue ainsi formée est, en réalité, le prolongement de la route nationale ou départementale. Faut-il classer cette rue dans la voirie urbaine ou dans la grande voirie? La question s'est posée de très bonne heure et a été résolue dans le second sens. Voici dans quelles circonstances: la loi des 7-11 septembre 1790 confiait aux corps administratifs l'administration en matière de grande voirie. Immédiatement, des contestations survinrent en plusieurs lieux, relativement aux traverses des villes. C'est pour y mettre fin et notamment pour régler la compétence entre le directoire de département de la Haute-Saône et la municipalité de Gray, en litige au sujet d'une des traverses de cette ville, que le décret des 7-14 octobre 1790 intervint. Il portait, dans son article 1^{er}: « L'administration, en matière de grande voirie... comprend, dans toute l'étendue du royaume, l'alignement des rues des villes, bourgs et villages qui servent de grandes routes ».

Depuis cette époque, les « traverses » sont assimilées aux routes elles-mêmes, notamment au point de vue de la compétence répressive. Toutefois, lorsque la rue qui prolonge la route est plus large que cette route, il n'y a « traverse » proprement dite que jusqu'à concurrence de la largeur de la route. Les bas-côtés, constituant l'excédent de largeur, font partie de la voirie urbaine et non de la grande voirie, comme la traverse proprement dite.

Cette mise au point opérée, encore faut-il savoir

si la traverse est soustraite ou non, et dans quelle mesure, aux pouvoirs des autorités communales. Celles-ci n'ont évidemment pas de pouvoirs domaniaux sur la traverse, assimilée à la route qu'elle prolonge. Mais le pouvoir de police du maire, qui s'étend en principe sur toute l'agglomération, vient-il également échouer ici? Non pas. Les arrêtés municipaux, qui règlent la circulation sur les voies urbaines, gardent leur vigueur sur les traverses des routes nationales ou départementales. Les infractions à ces arrêtés donnent lieu à des contraventions de police.

D'autre part, le préfet exerce aussi, et concurremment, son pouvoir de police générale sur ces portions de la grande voirie. De là, une autre source de contraventions de police. Enfin, le pouvoir domaniaux sur les traverses appartient, lui, exclusivement au préfet. Leur conservation, leur viabilité ne sont, en aucune façon, l'affaire du maire. Elles sont assurées par des arrêtés préfectoraux, sanctionnés le cas échéant par des contraventions de grande voirie.

Ainsi, qu'il s'agisse des routes en dehors de toute agglomération, ou des traverses des villes, prolongements de ces routes et assimilées à elles, la compétence répressive ne change pas d'aspect. Cet aspect reste double. Le conseil de préfecture connaît des contraventions de grande voirie; le tribunal de police connaît des contraventions de police. Mais il est facile de prévoir que les litiges de compétence surgiront davantage lorsqu'il s'agira des traverses, parce que là la dualité des juridictions coïncide souvent avec la dualité des autorités administratives

(préfet et maire) — on se souvient de l'origine même du décret des 7-14 octobre 1790, inspiré par les contestations survenues en divers lieux, relativement aux traverses. — De plus, il faut tenir compte d'un autre fait : les rues servant de traverses sont plus exposées aux infractions que les routes en dehors de l'agglomération. Les riverains sont plus nombreux, ils ont davantage tendance à empiéter sur le sol public, à l'encombrer pour leur usage.

Ces raisons suffisent sans doute à expliquer que la plupart des arrêts du Conseil d'Etat en appel des conseils de préfecture, de la Cour de Cassation sur pourvoi contre les décisions des tribunaux de police, soient afférents à des contraventions commises sur les traverses de routes.

1. — Quoiqu'il en soit, une distinction ressort nettement de ces arrêts entre ce qui intéresse la conservation des voies et ce qui n'intéresse que la circulation. Pour comprendre la jurisprudence, il faut d'ailleurs entendre ces mots dans un sens large. Intéressent la conservation des voies, non seulement l'anticipation, la dégradation, effectivement réalisées, mais aussi la violation des règles préventives destinées à assurer cette conservation, de même que l'accomplissement d'actes *de nature* à nuire à cette conservation, même s'ils n'y nuisent pas effectivement. La loi de floréal an X est-elle susceptible de cette interprétation? L'article 1^{er} ne parle que des contraventions, anticipations, dégradations « *commises* ». D'un autre côté, la jurisprudence a toujours estimé que l'énumération donnée par cette dispo-

sition de loi n'était pas limitative, mais énonciative (« les contraventions... telles que », ainsi s'exprime l'article 1^{er}). Quant à nous, nous croyons que le législateur de l'an X, étant donné les motifs dont il s'inspirait (*supra*, p. 20), entendait attribuer au conseil de préfecture toute la « police conservatrice », aussi bien préventive que répressive (1). Le danger de cette interprétation réside dans le fait qu'il est délicat d'enfermer dans des limites exactes les infractions « *de nature* » ou non à nuire à la conservation, les règles visant ou non à assurer la conservation.

De même, il ne faut pas donner un sens restreint au mot « circulation ». Ce mot englobe non seulement la sûreté et la commodité du passage, mais encore la salubrité des rues. En bref, on distingue d'une part l'intérêt de la voie publique (conservation, viabilité); d'autre part, l'intérêt des personnes qui circulent sur cette voie (circulation). Ou encore, on sépare de l'intérêt domanial l'intérêt de police générale. Au premier correspondent les contraventions de grande voirie; au second, les contraventions de police.

Parcourons la jurisprudence, tant celle de la Cour de Cassation que celle du Conseil d'Etat. Nous discernerons la distinction précédente aussi bien au début du xix^e siècle qu'à l'époque actuelle. Sans doute

(1) En sens contraire Helbronner, conclusions au Sirey 1914. 3. 83. « Dans le système de la loi de l'an X, la contravention ne réside pas dans la violation de prescriptions destinées à assurer la conservation du domaine public, mais dans la dégradation elle-même, dans l'atteinte portée au domaine public : pas dans les causes, mais dans l'effet. »

nous rencontrerons des arrêts dissidents, mais ces derniers ne laissent pas de trace durable.

a) Dès 1824, un arrêt de la Cour de Cassation pose le principe en termes assez précis. Les faits de la cause importent peu. Voici comment s'exprime l'arrêt, suffisamment clair par lui-même : « Considérant que si, à l'égard des grandes routes, la loi du 29 floréal an X veut que les contraventions de la nature de celles qui y sont énoncées ou simplement indiquées, soient... réprimées par voie administrative, il est évident qu'en cela le législateur *n'a eu en vue que la conservation dans leur entier, l'entretien et le bon état, sous tous les rapports, des grandes routes...* et qu'il a laissé... aux tribunaux de police toutes les attributions et tous les droits qui leur appartiennent » (1). Quels sont ces droits et attributions ? Le réquisitoire du procureur général Mourre nous les détaille.

« Qu'il s'agisse de la *commodité, sûreté ou salubrité*, ce n'est plus la loi du 29 floréal an X qu'il faut consulter. » En termes énergiques, le procureur général affirme la nécessité de cette limitation apportée à la compétence administrative. « Sans cette théorie, dit-il, qui est fondée sur la nature des choses et sur le texte des lois, il y aurait antinomie dans notre législation et impossibilité de connaître la direction que l'on aurait à suivre. »

Voici, en 1857, trois arrêts du Conseil d'Etat

(1) S. 1824. 1. 437. De la Mothe ; cf. en ce qui concerne la jurisprudence de la Cour de Cassation, S. 1879. 1. 188, Astié.

semblablement libellés et très nets dans le sens de la distinction précédente (1). Le préfet du Tarn-et-Garonne avait autorisé par arrêté certains particuliers à reconstruire la façade de leur maison le long d'une route impériale, dans la traversée de la ville de Moissac. Cette autorisation constitue une règle préventive destinée à protéger l'alignement des routes, c'est-à-dire leur largeur, contre les anticipations possibles. Mais, dans son arrêté d'autorisation, le préfet avait posé certaines conditions, dont celle-ci : « Les eaux du toit venant du côté de la route seront amenées au pied de la façade par des tuyaux de descente, dont la saillie n'excédera pas seize centimètres ». Les particuliers visés négligèrent d'établir ces tuyaux. Contravention leur fut dressée. Le conseil de préfecture du Tarn-et-Garonne se déclara incompétent. Sur recours du Ministre des Travaux publics contre cette décision, le Conseil d'Etat la confirma pour ce motif que « la disposition de l'arrêté ci-dessus ...n'a pas été prise en vertu du pouvoir qui appartient au préfet de délivrer l'alignement et d'autoriser les ouvrages... elle rentre dans les mesures qu'il appartient à l'Administration de prendre... *dans l'intérêt de la commodité de la circulation sur la voie publique* ».

On peut citer, dans le même ordre d'idées, l'arrêt Marchal, rendu par le Conseil d'Etat, le 28 juin 1865 (D. 1866. 3. 61). Un propriétaire, autorisé à établir un dépôt de matériaux sur une route départementale, dans la traversée d'un village, avait négligé d'éclairer

(1) Mazelier, Bonnal, Fourcade, 8 déc. 1857, D. 58. 3. 47.

ce dépôt pendant la nuit. Il avait contrevenu par là à un règlement pris par le préfet. Le conseil de préfecture de la Meurthe se déclara incompétent. Le Conseil d'Etat lui donna gain de cause. « Ce fait ne constitue pas une contravention de grande voirie, mais une infraction à un règlement pris par le préfet, infraction qui, du reste, trouve sa répression dans l'article 471 du Code pénal. » On saisit facilement les véritables motifs qui inspirent ici le Conseil d'Etat. Le défaut d'éclairage d'un dépôt de matériaux n'intéresse, en aucune façon, pas même à titre préventif, la conservation de la voie. Il intéresse par contre, au premier chef, la sécurité de la circulation nocturne. Il relève de la police; il ne nuit pas à la voirie.

Mais, à notre sens, l'arrêt est assez mal libellé. Au lieu d'invoquer, comme plus haut, « l'intérêt de la commodité — ou de la sécurité — de la circulation », le Conseil d'Etat se fonde sur ce que l'infraction a été commise *au mépris d'un règlement préfectoral*. Or, une infraction à un règlement du préfet peut parfaitement motiver une contravention de grande voirie. Il suffit que la disposition réglementaire violée intéresse la conservation de la grande voirie. Par conséquent, l'arrêt, pris au pied de la lettre, risque de fausser les idées sur la compétence en pareille matière.

Bien préférable est le libellé de deux arrêts plus récents, propres à détruire toute incertitude sur l'état actuel de la jurisprudence: l'un est l'arrêt Chabbat-Ichoua. du 9 mai 1902 (*Recueil*, p. 364); l'autre, l'arrêt Ministre de la Justice contre Baillet, rendu

par le Tribunal des conflits, le 28 octobre 1916 (*Recueil*, p. 412).

Un arrêté du préfet d'Oran prescrivait aux propriétaires riverains de conduire les eaux pluviales jusqu'au caniveau de la route nationale, par une gargouille établie sous le trottoir. Le sieur Chabbat-Ichoua, faute d'avoir construit la gargouille imposée, se vit dresser procès-verbal de contravention de grande voirie et fut condamné par le conseil de préfecture. Le Conseil d'Etat décida que le conseil de préfecture n'était pas compétent pour connaître de l'infraction. D'une part, la prescription édictée par le préfet rentrait dans les mesures « qu'il appartient à l'Administration de prendre : *dans l'intérêt de la commodité de la circulation* sur la voie publique ». Ainsi, les infractions à cette prescription ne constituaient pas une contravention de grande voirie. D'autre part, répondant à une objection possible, le Conseil d'Etat ajoutait : « En fait, il n'est pas allégué que l'infraction ait eu pour conséquence d'entraîner une *dégradation* de la voie publique ».

Sans autorisation préalable, un particulier édifie un mur en bordure d'une rue prolongeant une route nationale. Procès-verbal lui est dressé, énonçant que l'inculpé a contrevenu aux dispositions d'un arrêté municipal. Le tribunal de simple police, saisi pour ce motif, se déclare incompétent. Le conseil de préfecture, saisi ensuite, se refuse également. En présence du conflit négatif, le Tribunal des Conflits est chargé de statuer (Ministre de la Justice contre Baillet). Il décide que le conseil de préfecture a méconnu les

règles de sa propre compétence. Le fait d'édifier un mur sans autorisation le long d'une route intéresse « *la conservation* de la largeur ou du sol de la route ». L'infraction ne concerne pas « *le bon ordre, la sûreté ou la salubrité des rues*, dont la réglementation appartient à l'autorité municipale ». D'ailleurs, la mention du procès-verbal (contravention à une disposition de l'arrêté municipal) était erronée.

A l'analyse de ces divers arrêts, on perçoit aisément que la distinction entre les mesures intéressant la conservation et les mesures qui visent la circulation, ne se ramène pas à une distinction entre les arrêtés préfectoraux et les arrêtés municipaux. Les deux sortes d'arrêtés peuvent entraîner, le cas échéant, des contraventions de police sur les routes-traverses des villes. Ce résultat est logique. Il complique toutefois la matière.

b) Est-ce pour échapper à cette complication que, dans certains arrêts — que nous appelions plus haut dissidents — les diverses juridictions ont statué en faisant abstraction de la nature des dispositions violées? Ces arrêts sont très rares. Ils ne sont d'ailleurs pas d'une clarté parfaite. Nous citerons l'arrêt Mesnard, rendu par le Conseil d'Etat le 31 juillet 1822 (*Recueil*, p. 181), et l'arrêt de la Cour de Cassation Leverdays, du 27 septembre 1851 (S. 1852, 1. 285). L'un et l'autre avaient trait à des infractions commises sur des routes-traverses. Leurs solutions sont directement opposées.

L'ouvrier d'un entrepreneur de travaux publics avait déposé des matériaux dans une rue qui pro-

longeait la grande route. Sur procès-verbal, le tribunal de simple police le condamna à l'amende et aux frais. Le préfet prit un arrêté de conflit, qui fut confirmé par le Conseil d'Etat en ces termes :

« La grande rue de Mansle, sur laquelle la contravention dont il s'agit aurait été commise, fait partie d'une route royale. La loi du 29 floréal an X, a réservé la connaissance de contravention en matière de grande voirie à l'autorité administrative. Ainsi, le tribunal de simple police de Mansle était incompétent pour statuer. »

Cet arrêt est résumé comme suit dans le *Recueil* : « Un tribunal de simple police est-il compétent pour statuer sur une contravention commise sur une route royale ? Réponse négative. L'autorité administrative est-elle *seule* compétente pour en connaître ? Réponse affirmative ». Par conséquent, aucune distinction n'est faite ici entre ce qui intéresse la conservation de la route et ce qui intéresse la circulation, pas même lorsque la contravention a été commise sur une route-traverse de ville. Dans ce système, toute infraction intervenue sur une dépendance de la grande voirie constitue une contravention relevant du conseil de préfecture. La compétence répressive se détermine d'après le lieu de l'infraction, sans plus.

Cependant, si, laissant de côté les termes absolus de l'arrêt précité, on examine de plus près les faits de l'espèce, on est amené à remarquer ce qui suit : la contravention consistait en un dépôt de matériaux. Or, les dépôts rentrent précisément dans cette catégorie d'infractions qui peuvent intéresser à la

fois la conservation de la voie et la circulation. Nous réservons, pour le paragraphe suivant, l'étude de cette catégorie. En tout cas, il est certain que la loi de l'an X, dans son article 1^{er}, attribue formellement la connaissance de ce genre d'infractions que sont les dépôts à la juridiction administrative.

L'arrêt du Conseil d'Etat de 1822 se rapporte donc à une hypothèse spéciale, au sujet de laquelle la discussion — nous le verrons — est possible et délicate. Ce que cet arrêt présente de particulier, c'est la généralité de ses termes, c'est la doctrine jurisprudentielle qu'il semble manifester, beaucoup plus que la réalité qu'il recouvre.

Au contraire, l'arrêt de la Cour de Cassation du 27 septembre 1851, qui donne une solution inverse, le fait en termes un peu hésitants au point de vue de la doctrine, mais l'hypothèse à laquelle il se réfère n'est pas de celles qui, normalement, prêtent à discussion. Des propriétaires riverains de la grande rue de Mortain, prolongement de la route nationale, en avaient fait élever le pavé pour détourner les eaux et les conduire dans des prés leur appartenant. Le tribunal de simple police, devant qui la contravention fut poursuivie, se déclara incompétent. Il invoquait tout naturellement la loi de l'an X, puisqu'il s'agissait de dégradations évidentes. Or, la Cour de Cassation, sur pourvoi, cassa le jugement. Elle décida que les dispositions de la loi précitée « ne sauraient s'appliquer à la partie des grandes routes qui traversent les villes ». C'est là une affirmation absolue, qui contredit nettement celle de l'arrêt

Mesnard, de 1822. (« La grande rue... fait partie d'une route royale. La loi du 29 floréal a réservé... à l'autorité administrative, etc. »). A prendre cette affirmation comme elle vient d'être citée, on peut en conclure que la police de conservation des routes-traverses n'appartient pas à la juridiction administrative. Mais l'arrêt de Cassation n'est pas si clairement rédigé. La partie des grandes routes qui traverse les villes, continue la Cour, « *pour ce qui touche leur commodité, sûreté et salubrité*, reste nécessairement soumise à la police de la voie urbaine et, par conséquent, à la juridiction des tribunaux de simple police ». Il semble que l'on retombe dans la jurisprudence précédemment étudiée, car la commodité, la sûreté et la salubrité sont des matières de police générale. La Cour va-t-elle essayer de ramener le fait incriminé à une infraction atteignant la commodité, la sûreté, la salubrité? Non pas. Elle y voit clairement ce qui s'y trouve effectivement : une dégradation, une détérioration de la voie publique. Comment peut-elle alors se dispenser d'appliquer la loi du 29 floréal an X, dont les termes sont formels? C'est qu'elle s'appuie sur un autre texte, l'article 479, n° 11, du Code pénal : « Attendu que ce fait constitue la contravention prévue par l'article 479, n° 11, du Code pénal, qui punit ceux *qui dégradent ou détériorent*, d'une manière quelconque, les chemins publics, et rentre dans la compétence du tribunal de simple police ». Mais il était bien inutile, en ce cas, d'amorcer une distinction entre la conservation de la voie, d'une part, la commodité, la sûreté, la salubrité

d'autre part. D'autant que cette application de l'article 479 du Code pénal aux dépendances de la grande voirie que sont les routes-traversés, apparaît comme absolument inattendue. L'article 479 ne s'applique qu'aux voies de petite voirie; on n'a jamais entendu, de façon générale, qu'il abrogeât l'article 1^{er} de la loi du 29 floréal an X. *Generalia specialibus non derogant*.

Ainsi, dans cet arrêt *Leverdays* de 1851, la Cour de Cassation produit l'impression d'errer sur un terrain qu'elle sent peu sûr. L'arrêt n'est pas motivé avec la rigueur qu'une solution aussi exceptionnelle imposait. On comprend qu'il n'ait pas fait jurisprudence. Il est resté un arrêt dissident, comme l'est resté l'arrêt du Conseil d'Etat qui donnait, en 1822, une solution non moins anormale, mais inverse. Les routes nationales ou départementales, soit en dehors, soit à l'intérieur des agglomérations, sont protégées par les contraventions de grande voirie et par les contraventions de police; le choix à faire entre les deux sortes³ de contraventions dépend de la nature de l'intérêt auquel l'infraction porte atteinte. Telle est la règle.

2. — Ceci posé, il faut tenir compte de ce fait, qu'une même infraction peut porter atteinte à la fois aux deux intérêts que nous avons distingués: à l'intérêt domanial de conservation de la voirie, et à l'intérêt de police, qui exige une circulation facile, sûre et salubre sur les voies publiques. Dans ce cas, y aura-t-il concurrence des juridictions administratives et judiciaires? Ou, au contraire, l'un des deux intérêts

précités devra-t-il être considéré comme prédominant, et lequel? Ou encore la juridiction saisie la première ne pourra-t-elle garder une compétence exclusive?

Cette question, avec ses différentes solutions possibles, est susceptible de se présenter à chaque instant et pour un nombre considérable d'infractions. Sans doute, tout ce qui entrave la circulation ou menace de l'entraver, tout ce qui la rend moins sûre ou moins salubre, ne porte pas forcément atteinte à la conservation de la voie et ne menace pas nécessairement de le faire. Mais la réciproque n'est pas vraie : toute anticipation, toute dégradation effectives constituent en même temps une gêne pour la circulation; elles nuisent à l'usage auquel la voie est normalement destinée, elles intéressent au premier chef la police générale. Au fond, la distinction issue de la loi du 29 floréal an X, et consacrée par la jurisprudence, n'est pas si nette dans les faits que dans les termes. Cependant, il a fallu l'appliquer aux faits, et cela n'a pas été sans difficulté. Pour nous maintenir dans le cadre de cette section première, nous allons exposer ces difficultés d'application, en ce qui concerne les grandes routes. Nous étudierons successivement deux catégories d'infractions qui, par suite de leur aspect double et en même temps de leur fréquence, ont mis particulièrement aux abois la jurisprudence : les *dépôts* (non autorisés) et les *saillies* (également non autorisées).

a) Le double aspect de l'infraction, consistant en un *dépôt* non autorisé, apparaît déjà dans l'examen des textes qui la prévoient et en organisent la représ-

sion. La loi des 16-24 août 1790 (titre XI, art. 3), parlait des « encombrements » et rangeait leur « enlèvement » dans les objets de police. La raison en était que cet enlèvement intéressait « la sûreté et la commodité du passage » dans les voies publiques. Un peu plus tard, le Code des Délits et des Peines, du 3 brumaire an IV (livre III, art. 605), punissait des peines de simple police « ceux qui embarrassent » les voies publiques. Puis intervint la loi du 29 floréal an X; dans son article 1^{er}, elle visait expressément « les dépôts de fumiers et autres objets », elle en confiait la répression aux autorités administratives. Mais le Code pénal de 1810 revenait ultérieurement sur la question et décidait, dans son article 471, n^o 4, que l'amende de simple police s'appliquait à ceux « qui auront embarrassé la voie publique, en y déposant ou en y laissant sans nécessité des matériaux ou des choses quelconques qui empêchent ou diminuent la liberté ou la sûreté du passage ».

Dans la législation, le dépôt apparaît, par conséquent, comme relevant à la fois de la police de conservation (loi de l'an X) et de la police de la circulation. On peut l'envisager en considérant l'intérêt de la voie publique prise dans sa matérialité, ou l'intérêt des personnes qui circulent sur cette voie publique. Au premier cas, on conçoit le dépôt comme une anticipation, au moins temporaire, ou comme une menace de détérioration, lorsque la nature des objets déposés justifie cette manière de voir. C'est ainsi que l'article 1^{er} de la loi de l'an X énumère les dépôts après les anticipations et avant

les détériorations. Le mauvais état des routes, à cette époque, était dû vraisemblablement à la liberté avec laquelle les particuliers riverains avaient pu empiéter sur la voie, s'y installer, y placer à demeure leurs matériaux, leur fumier; se servir, en un mot, de la voie comme de leur bien propre, et la dégrader ainsi de toutes les façons. — Au second cas, si l'on considère l'intérêt des personnes qui circulent sur la voie, l'existence des dépôts semble incompatible avec les exigences d'une bonne police générale. C'est à ce point de vue de la commodité de la circulation que se place le Code pénal, dans son article 471, n° 4.

Les deux intérêts en jeu se trouvent en concurrence, aussi bien sur les routes proprement dites que sur la partie des routes qui traverse les agglomérations. Mais la concurrence est plus apparente sur ces routes-traverses, parce que la police municipale reste en vigueur sur ces voies comme dans toute l'agglomération. La dualité des juridictions coïncide le plus souvent, comme nous l'avons dit, avec une dualité des agents administratifs.

Comment les jurisprudences du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation ont-elles réglé la compétence entre des juridictions que les textes, d'accord avec les faits, rendaient concurrentes? De nombreux arrêts, tous relatifs à des routes-traverses, sont intervenus pour trancher les conflits. Ils ne les ont pas toujours tranchés dans le même sens. Ces arrêts peuvent être rangés en trois catégories. D'après les uns, le conseil de préfecture a compétence *exclusive*

en matière de dépôts. D'après les autres — seconde catégorie — il y a bien compétence *exclusive*, mais au profit des tribunaux de simple police. Enfin, les arrêts de la troisième catégorie — ce sont les plus nombreux — admettent, avec plus ou moins de nuances, la *concurrence* des deux juridictions.

α) *Première catégorie d'arrêts.* — Nous avons déjà cité l'arrêt Mesnard, rendu par le Conseil d'Etat le 31 juillet 1822. Cet arrêt attribue la compétence, sans distinguer, au conseil de préfecture, pour toutes les contraventions commises sur une route-traverse. En l'espèce, l'infraction consistait en un dépôt de matériaux. Le tribunal de simple police était, d'après le Conseil d'Etat, incompétent pour en connaître. La généralité des termes de cet arrêt lui donne, nous l'avons vu, une portée qui dépasse l'hypothèse spéciale des dépôts sur la voie publique; il n'en reste pas moins que c'est dans cette hypothèse qu'il a été rendu.

Le 21 avril 1848, dans un autre arrêt, le Conseil d'Etat s'exprime en des termes qui se limitent cette fois à la question. Le sieur Choné avait laissé stationner des voitures sur la grande route, dans la traverse de Villers-Cotterets. D'après la loi de floréal an X, le conseil de préfecture est compétent « pour connaître des contraventions de cette nature ». L'article 471 du Code pénal « n'a point dérogé à ces dispositions ». Tel est le sens dans lequel statue le Conseil d'Etat. Sans doute, il n'affirme pas expressément que le conseil de préfecture ait ici une compétence

exclusive, mais cette solution semble bien résulter implicitement des termes de l'arrêt (1).

β) Dans la deuxième catégorie, nous trouvons un arrêt de la Cour de Cassation particulièrement net, et nous ne citerons que celui-là (2). C'est l'arrêt Nectoux, du 7 décembre 1826 (S. 1826. 1. 478). Le contrevenant avait, pendant plus de quinze jours, laissé des décombres sur une route-traverse. Le tribunal de simple police, saisi, se déclara incompétent, parce que le lieu de l'infraction était une dépendance de la grande voirie. La Cour de Cassation cassa ce jugement, en s'appuyant sur l'article 471 du Code pénal, qui ne fait pas de distinction entre les diverses voies publiques d'une ville. Elle déclara que la loi de floréal n'est pas restrictive des dispositions générales de police sur la voie urbaine. Elle ajouta surtout cet attendu, qui nous intéresse particulièrement : « Il importe à l'unité de l'Administration, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre, que *tous les habitants* d'une même cité soient soumis à l'autorité des mêmes règles et des mêmes juridictions ».

γ) Ces arrêts du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation, qui n'admettent qu'une compétence exclusive, soit du conseil de préfecture, soit du tribunal de simple police, constituent l'exception. La règle ordinaire, que les arrêts de la troisième catégorie

(1) S. 1848. 2.510.

(2) Dalloz (Répertoire, Ven. Voi. n° 1915) cite d'autres arrêts, peu probants à notre sens.

permettent de dégager, est celle de la concurrence des deux juridictions. Encore faut-il observer que cette règle apparaît plus ou moins absolue, plus ou moins précise et délimitée, selon les arrêts.

Dans l'arrêt Richard, du 13 juin 1811 (Cass., S. 1811. 1. 360), la Cour ne s'embarrasse pas de subtilités. Un dépôt de fumier est exposé sur une route-traverse : la compétence n'appartient pas exclusivement au conseil de préfecture. « Tout ce qui résulte de ce que le même terrain sert à la fois de rue et de grande route, c'est que les contraventions aux règlements de police peuvent être poursuivies *concurrentement* par l'autorité administrative... et par le tribunal de simple police ».

Ainsi, non seulement les deux juridictions peuvent être compétentes, mais encore il n'est indiqué aucun motif de préférer, dans un cas donné, l'une à l'autre. Cette indication va se trouver, au contraire, dans les arrêts Fluquet, rendus l'un par la Chambre criminelle de la Cour de Cassation, l'autre par les Chambres réunies (S. 1839. 1. 138 et 1. 413).

Le sieur Fluquet laissait depuis longtemps séjourner une pierre volumineuse dans une rue de Clamecy, formant prolongement d'une route départementale. Sur procès-verbal, puis condamnation à l'amende par le tribunal de simple police et enfin appel devant le tribunal correctionnel de Clamecy, qui se déclare incompétent, le contrevenant forme un pourvoi en cassation. La Chambre criminelle accueille le pourvoi. « Les attributions de la police municipale, décide-t-elle, doivent être conciliées avec celles de l'autorité

administrative proprement dite ». Est-ce à dire que les deux juridictions, administrative et de police, soient indifféremment compétentes? Non pas, « la préférence, quant à la compétence, appartient à l'intérêt prédominant ». Or, la pierre déposée dans la rue de Clamecy nuisait à la circulation et à la sûreté des habitants. Elle ne causait, au contraire, aucun préjudice à la voie: elle ne la détériorait pas. L'intérêt prédominant était donc l'intérêt de police générale: le tribunal de simple police se trouvait compétent pour statuer.

Ce raisonnement ne convainquit pas le tribunal correctionnel de Nevers, saisi du renvoi. Adoptant la théorie de la compétence administrative exclusive (cf. supra, Conseil d'Etat 1822 et 1848), ce tribunal déclare le jugement de simple police, source de toute la discussion, incompétemment rendu. Selon les juges de Nevers, le conseil de préfecture est seul compétent pour connaître des dépôts, de *quelque espèce qu'ils soient*, abstraction faite de toute détérioration.

A la suite d'un second pourvoi en Cassation, sur lequel il est statué Chambres réunies, le jugement du tribunal correctionnel de Nevers est cassé. Les motifs de l'arrêt, qui fait figure d'arrêt de principe, sont extrêmement intéressants, parce qu'ils fixent avec précision le domaine des deux compétences et la mesure de leur concurrence. En substance, l'arrêt confirme le précédent, émané de la Chambre criminelle, mais les Chambres réunies abandonnent le critérium un peu indéterminé de « l'intérêt prédo-

minant»; elles retiennent avant tout ce fait, qu'il n'est pas allégué que le dépôt « fut de nature à opérer la détérioration de la route ». En somme, selon la Cour, le terme « dépôts » employé dans l'article 1^{er} de la loi de l'an X ne doit pas s'entendre de tous les dépôts, de quelque nature soient-ils, mais seulement de ceux susceptibles de dégrader la voie publique. Les autres n'intéressent que la sûreté et la commodité de la circulation.

On pourrait croire, après cet épisode jurisprudentiel mouvementé, que le critérium précis et très acceptable, ainsi dégagé, allait être repris tel quel par les arrêts ultérieurs. Il n'en est rien. On rencontre, peu de temps après les décisions de 1839, un arrêt de 1842, rendu sur des faits analogues (N. S. 1842. 1. 365), mais tout autrement motivé. Ou plutôt, et c'est ce qu'il y a de curieux en l'espèce, le nouvel arrêt commence par reproduire textuellement les premiers considérants de l'arrêt rendu en 1839 par les Chambres réunies. Mais il néglige de répéter ce qui faisait le fond de ce dernier, si bien qu'il nous laisse à nouveau devant une situation singulièrement imprécise et incertaine.

L'arrêt de 1839 précité posait d'abord ce qui suit : les dépôts faits dans une rue formant le prolongement d'une route peuvent constituer une double contravention. Ils donnent lieu « soit à une poursuite devant le tribunal de simple police, s'ils sont *qualifiés* de contravention aux lois sur la police urbaine, soit à une poursuite devant le conseil de préfecture, s'ils sont *qualifiés* de contravention aux lois et règlements

sur la grande voirie ». Mais les Chambres réunies ne s'en tenaient pas à ces prémisses; elles développaient leur pensée, en indiquant que les contraventions aux lois sur la grande voirie sont celles de nature à affecter la conservation des routes; c'est ainsi qu'elles réservaient à la compétence administrative la connaissance des dépôts susceptibles de détériorer ces routes, et de ceux-là seulement. Au contraire, dans l'arrêt de 1842, la Cour s'en tient aux prémisses reproduites ci-dessus. Elle néglige de répéter ce qu'on doit entendre par contravention de police et par contravention de grande voirie. On est alors amené à conclure que tout dépôt, *qualifié* de contravention aux lois sur la police urbaine, relève du tribunal de simple police — et que relève de même du conseil de préfecture tout dépôt *qualifié* de contravention de grande voirie. Mais ce critérium est extrêmement defectueux. Qui attribuera la *qualification*? L'autorité qui dresse le procès-verbal de contravention? Ce n'est pas admissible. Le juge répressif doit vérifier le caractère juridique du fait incriminé et lui appliquer sa qualification légale (1), il ne peut pas accepter *de plano* une *qualification* arbitraire. L'arrêt de Cassation de 1842 constitue donc un recul sur les arrêts de 1839.

Nous terminons ici l'étude de cette jurisprudence hésitante et compliquée sur la compétence en matière de dépôts. Il faut constater en effet que, depuis 1842, les difficultés ont paru s'aplanir. La Cour de Cassation

(1) Cf. Baillet, cf. 3 novembre 1916, *Recueil*, p. 413.

(pas plus que le Conseil d'Etat après 1848) n'a, à partir de cette époque, tranché aucune querelle analogue (1). Sans doute, les tribunaux de simple police ont-ils accepté de statuer sur les dépôts faits dans les rues formant prolongement de routes, sans que le conflit ait été élevé, dès l'instant que ces dépôts n'étaient pas de nature à causer des dégradations. Nous croirions volontiers que la solution des arrêts Fluquet a inspiré les jugements ultérieurs des juridictions subordonnées (2).

Il convient d'ailleurs de s'en féliciter. Car cette solution tient heureusement compte des deux intérêts concurrents. La distinction des dépôts, de nature à détériorer la voie, et des dépôts inoffensifs à ce point de vue, concilie mieux l'article 1^{er} de la loi de l'an X et l'article 471 du Code pénal, qu'une distinction différente proposée par certains auteurs. Proudhon notamment restreignait la compétence administrative aux dépôts *permanents*. Les dépôts *momentanés* auraient relevé du tribunal de simple police. Mais aucune jurisprudence, ni celle du Conseil d'Etat, ni celle de la Cour de Cassation, n'ont accepté la distinction.

Notons enfin que, dans ses *Conférences* (III, p. 220), Aucoc estime la compétence administrative préférable en tout état de cause. Il ne se fonde pas sur des raisons théoriques, mais sur deux raisons pra-

(1) A notre connaissance, tout au moins.

(2) Sauf évidemment le jugement du tribunal de simple police auquel se réfère l'arrêt précité de 1842 (S. 1842. 1. 365).

tiques : les pénalités de grande voirie sont bien plus rigoureuses que les pénalités en matière de voirie urbaine ; la surveillance est plus efficace quand la responsabilité (ajoutez : et la répression) ne se partage pas entre deux autorités différentes.

b) Comme les dépôts, les *saillies* revêtent un double aspect, qui permet d'hésiter sur l'attribution de compétence. Par « saillies » nous entendons, non pas les constructions en saillies, qui constituent des anticipations évidentes, mais bien ce qui est en saillie sur la construction elle-même. Les fondements de la construction sont à l'alignement, mais les saillies dépassent cet alignement (1). Les saillies sont tantôt fixes, tantôt mobiles. Une corniche d'entablement est une saillie fixe. Les volets, les auvents, les devantures de boutique sont des saillies mobiles. A première vue, saillies mobiles comme saillies fixes présentent le même caractère d'anticipations sur la voie publique. Elles tendent à rétrécir la largeur de cette voie. De même, les unes et les autres gênent assurément la circulation. On sait déjà que toutes anticipations, toutes dégradations commises sur la voirie constituent *ipso facto* une entrave à la circulation, à sa commodité ou à sa sûreté. Mais, si l'on y regarde de plus près, on remarque qu'une saillie fixe et une saillie mobile diffèrent cependant quelque peu au point de vue qui nous occupe. Le caractère d'anticipation domine dans une saillie fixe, destinée à empiéter sur le domaine public tant que la construc-

(1) Cf. Bonnard, Thèse, p. 69.

tion principale durera. Le caractère d'obstacle à la circulation l'emporte dans une saillie mobile. Par exemple, les volets d'un rez-de-chaussée, les bannes des boutiques — toiles qui recouvrent une partie du trottoir en se développant et qui tiennent à la devanture par une armature en fer s'abaissant ou se relevant — ces saillies mobiles gênent assurément davantage les passants et portent assurément moins atteinte à la largeur effective de la voie.

C'est sans doute cette impression, pour ainsi dire instinctive, qui est à la base d'une jurisprudence assez timide, mais cependant significative.

Au début, le Conseil d'Etat ne distingue pas entre les diverses saillies. C'est ainsi qu'un arrêt de 1846 (Humeau, Boutet-Beaulieu, Birac, *Recueil*, p. 31) annule l'arrêté par lequel un conseil de préfecture s'était déclaré incompétent pour connaître d'une contravention en matière de saillies mobiles. Le prévenu avait placé sans autorisation des auvents et des tablettes mobiles sur la façade d'une maison sise le long d'une route royale, dans la traverse d'une ville. Le conseil de préfecture ne vit pas là une contravention aux règlements de grande voirie, mais une infraction à la police municipale. Il méconnaissait, par là, sa propre compétence : ainsi en juge le Conseil d'Etat en 1846.

Voici, en 1852, l'arrêt Pichon (*Recueil*, p. 646). Un propriétaire avait fait placer au rez-de-chaussée de sa maison des volets, qui s'ouvraient extérieurement sur une route-traverse. Le fait était interdit par un arrêté préfectoral. Cependant, le conseil de

préfecture renvoie le prévenu des fins de la poursuite. L'affaire vient devant le Conseil d'Etat, sur recours du Ministre des Travaux publics. Le Ministre invoque, dans son pourvoi, que la défense portée dans les règlements de *grande voirie* (arrêt du Conseil du Roi du 27 février 1765, interdisant « choses saillantes » le long des routes) comprend évidemment les saillies mobiles comme les saillies fixes. *La jurisprudence*, ajoute-t-il, *est parfaitement fixée sur ce point*. Or, les volets sont des saillies mobiles, et de l'espèce la plus dangereuse. Le Conseil d'Etat évite de prendre parti sur la question soulevée par le Ministre. Il ne conteste pas que les volets soient des saillies mobiles, il constate seulement que les volets « ne sont pas à l'état de saillie » sur la voie, et, de ce fait, il induit qu'il n'y a pas contravention de grande voirie. Que signifient ces mots : « à l'état de » ? Apparemment, que la saillie n'existe pas à l'état *permanent*. N'est-ce pas amorcer la distinction entre les saillies fixes et les saillies mobiles ?

En 1859, le Conseil d'Etat évite encore de se prononcer (Biot, 14 décembre 1859, *Recueil*, p. 737). Un boucher avait suspendu à des crampons de fer, en saillie sur une route, des pièces de viande qui gênaient la circulation. Dans son arrêt, le Conseil ne statue que sur le fait d'une suspension de viandes à des crampons. Il ne suit pas le Ministre des Travaux publics dans sa tentative à l'effet de porter l'affaire sur un autre terrain que celui du procès-verbal. Il refuse d'examiner le fait de la pose des crampons sans autorisation.

L'arrêt Briday, du 4 mai 1870 (*Recueil*, p. 555), est plus net. Des commerçants avaient établi sans autorisation des bannes (saillies mobiles) sur les alignements d'une grande route. La hauteur des supports était inférieure à celle prescrite par un arrêté préfectoral. Le Conseil d'Etat décide qu'il n'y a pas ici contravention de grande voirie. Cette fois encore, le haut tribunal ne statue pas expressément sur le fait de la pose des bannes sans autorisation, il n'envisage que le défaut de hauteur des supports. Il y a cependant, à n'en pas douter, solution implicite en faveur de notre distinction (cf. Houdin, 9 mai 1884, D. 85. 3. 123).

A l'occasion des deux arrêts précités de 1870 et de 1884, l'Administration avait vivement insisté auprès du Conseil d'Etat pour qu'il renonçât à admettre, même implicitement, une différence de traitement entre les saillies fixes et les saillies mobiles. Est-ce pour se rendre à ces instances administratives que le haut tribunal rendait, le 8 août 1896, l'arrêt Cousin (*Recueil*, p. 680)? Il est permis de le croire. En tout cas, cet arrêt rompt absolument avec la jurisprudence plutôt favorable qui précédait. De même que, dans l'affaire Biot, un boucher avait placé sans autorisation, au-dessus de la grille de son magasin, des crochets destinés à soutenir des quartiers de viande. Ces crochets faisaient saillie sur l'alignement de la route nationale. « Dans ces circonstances, décide le Conseil d'Etat, le sieur Cousin a contrevenu aux dispositions de l'arrêt du Conseil du 27 février 1765. » Ces termes ne laissent aucune

place à l'équivoque. Le texte de 1765 interdit, en effet, la pose ou l'établissement de choses saillantes le long des routes. Cette interdiction est générale et le Conseil d'Etat n'essaie pas, dans l'arrêt Cousin, de la limiter. A ce dernier état de sa jurisprudence, il est donc d'accord avec M. Aucoc, qui écrivait à une époque un peu antérieure : « Il nous semble qu'en vertu de l'arrêt du Conseil de 1765, dont les termes sont très généraux, toute saillie mobile ou non, établie sans autorisation du préfet sur une grande route, constitue une contravention de grande voirie (1) ».

Nous verrons plus loin, en étudiant le régime des rues de Paris, que la distinction implicitement admise, puis finalement repoussée par le Conseil d'Etat, en ce qui concerne les routes, se trouve au contraire expressément consacrée par lui et, qui mieux est, nettement précisée en ce qui concerne Paris.

SECTION II

Voies urbaines. — Les rues de Paris

En principe, les voies urbaines sont des dépendances de la petite voirie. « La police de conservation », comme celle de la circulation, y appartient au tribunal de simple police. Le législateur de l'an X aurait désiré étendre à ces voies le système qu'il

(1) *Conférences*, t. III, p. 145.

établissait, mais le temps, nous le savons, lui a manqué pour mener ce projet à bien.

Font exception au principe, les rues qui prolongent des routes nationales ou départementales (traverses, voir supra). Y font exception surtout les rues de Paris, soumises à un régime spécial, dont les caractéristiques au point de vue de la compétence vont être exposées dans cette deuxième section.

*
* *

A l'époque de l'élaboration de la loi du 29 floréal an X, les rues de la capitale étaient depuis longtemps réputées grandes routes (cette assimilation résulte de la combinaison des édits de mai 1599 et de juin 1604 d'une part, des édits de février 1626 et de mai 1635 d'autre part)[1]. L'article 1^{er} s'applique incontestablement à ces rues, bien qu'il ne parle que des « grandes routes ». La jurisprudence l'a toujours entendu ainsi. Le décret du 26 mars 1852, relatif aux rues de Paris, consacre l'état de choses antérieur, dans son article un « les rues de Paris continueront d'être soumises au régime de la grande voirie ». On serait donc tenté de croire que tous les développements précédents s'appliquent sans modification. En réalité, le régime de la voirie parisienne offre de nombreuses particularités; certaines règles spéciales le différencient du régime des grandes routes.

(1) Des Cilleuls, *Gazette des Tribunaux* du 24 mars 1864: La voirie parisienne.

1. — La distinction entre les mesures qui intéressent la *conservation* de la voie et celles qui intéressent la *circulation* vaut pour Paris, comme pour les grandes routes. Mais la terminologie relative aux rues de la capitale est sensiblement différente de la terminologie ordinaire. Les mots « grande voirie » et « petite voirie » prennent ici un sens spécial, qui ne surprendra d'ailleurs pas, si l'on se souvient des significations diverses de ces mots avant la Révolution française (1).

Toutes les rues de Paris sont de grande voirie, au sens ordinaire du mot. Mais l'arrêté du 12 messidor an VIII, relatif aux fonctions du préfet de police, a chargé celui-ci de veiller à la *petite voirie*, et, à ce titre, de « permettre ou défendre l'établissement d'auvents ou constructions du même genre qui prennent sur la voie publique, l'établissement des échoppes ou étalages mobiles... ». Un décret du 29 octobre 1808, également spécial à Paris, a établi un tarif des droits de *grande* et de *petite* voirie. Or, tous les articles compris dans le tarif de la grande voirie intéressent la conservation de la voie, l'alignement, la reconstruction ou la consolidation des murs et des parties d'édifices joignant la rue. Au contraire, la plupart des objets atteints par le tarif de petite voirie ne font pas corps avec l'édifice; on peut les supprimer sans inconvénient notable pour la solidité; ils intéressent seulement la sûreté et la commodité de la circulation. Ainsi, la distinction de la grande et de la petite voirie ne se rattache pas « à la *nature des voies publiques*,

(1) Supra, p. 12

mais à la *nature des mesures de police* exercées sur les voies de communication... Elle est imitée de la législation antérieure à 1789 » (1).

Des textes sont intervenus ultérieurement, soit pour confier à une seule autorité, le préfet de la Seine, toute la police des constructions, soit pour modifier les tarifs. Mais, au point de vue de la compétence répressive, la distinction de la grande et de la petite voirie a toujours subsisté, quel que soit le fonctionnaire chargé de l'administration. Ce ne sont pas, à proprement parler, les lois et règlements qui l'ont délimitée. Les tableaux relatifs à ce sujet, dans le décret de 1808, sont incomplets et ne peuvent servir que pour les objets qu'ils énumèrent. Il en est de même de l'arrêté de messidor an VIII. Depuis cette époque lointaine, jusqu'à la nôtre, ce n'est qu'à la doctrine que la jurisprudence a demandé des directives. La doctrine n'a jamais enseigné que ce qui suit : tout ce qui a trait à la conservation de la voie publique appartient à la grande voirie ; tout ce qui se rapporte à la sûreté et à la commodité de la circulation est de petite voirie. En d'autres termes, nous retrouvons, avec des mots différents, la distinction qui se dégagait de tous les arrêts concernant les infractions commises sur les grandes routes. Nous ne nous y arrêterions pas si longtemps, si cette différence dans les mots n'avait pas pour effet de compliquer une matière qui n'est déjà pas si simple par elle-même. « Petite voirie » signifie, à Paris : police géné-

(1) Aucoc, *Conférences*, t. III, p. 2.

rale, et c'est tout. Les contraventions ainsi dénommées « de petite voirie » ne sont pas des contraventions de voirie, elles ne protègent nullement l'intérêt de la voie, mais l'intérêt des personnes qui circulent sur cette voie. Ce sont purement et simplement des contraventions de police.

Pour s'en convaincre, il suffit de parcourir les arrêts. Leur libellé est à peu près uniforme.

Un propriétaire ne s'est pas conformé, dans la construction de murs, aux indications du plan soumis par lui à l'approbation du préfet de la Seine, en exécution du décret de 1852. Il a réduit l'épaisseur prescrite. Le Conseil d'Etat déclare que les dispositions auxquelles il a été contrevenu « ont été prises non *pas dans l'intérêt de la voirie*, mais dans l'intérêt de la *sûreté publique* » (Dugras, 23 janvier 1864, *Recueil*, p. 68). De même, la pose des écriteaux indicatifs du nom des rues ne vise évidemment que la commodité de la circulation; elle constitue une mesure « de petite voirie » (Dumas, 29 juin 1850, *Recueil*, p. 637). C'est précisément à l'occasion de cette dernière espèce que le Conseil d'Etat fut saisi, pour la première fois, de la question de compétence. Depuis longtemps, avant 1850, les conseils de préfecture s'arrogeaient journellement le droit de statuer sur les contraventions afférentes à la circulation. Le conseil de préfecture de la Seine se signalait à ce point de vue, en arguant du fait que les rues de Paris étaient soumises au régime de la grande voirie. Le Conseil d'Etat, auquel le commissaire du Gouvernement Du Martroy demandait instamment de faire cesser

cet abus, délibéra pendant plus de cinq semaines avant de statuer dans le sens que nous avons dit.

Si l'on quitte cette époque trop lointaine pour dépouiller les plus récents arrêts, on s'aperçoit que la jurisprudence maintient toujours aussi fermement sa terminologie. Elle apparaît même particulièrement nette. En 1917, dans un arrêt Cinéma Salle Wagram, que l'on retrouvera dans un prochain paragraphe, le Conseil d'Etat s'exprime ainsi : « Le conseil de préfecture n'a compétence, d'après... la loi du 29 floréal an X, pour réprimer les contraventions de voirie commises dans lesdites rues (de Paris), qu'autant qu'elles consistent... en faits... pouvant porter atteinte à la largeur de la voie publique ou en compromettre la *conservation* ». Au contraire, quand les faits incriminés « intéressent la *sûreté et la commodité* du passage... ces infractions ont le caractère de *contraventions de petite voirie* et doivent être déférées aux tribunaux de police » (1). Encore plus récent est l'arrêt du 6 décembre 1922, Société des Hôtels de l'Etoile (*Recueil*, p. 903) : « Les contraventions... n'ont le caractère de contraventions de petite voirie... que lorsque les faits incriminés intéressent la *sûreté publique, la salubrité ou la commodité du passage* ». On retrouvera également cet arrêt dans la suite de ces développements.

Ici, une observation est nécessaire : la terminologie qui vient d'être analysée est quelquefois employée — elle l'a surtout été autrefois — lorsqu'il s'agit

(1) *Recueil*, 1917, p. 423.

d'infractions commises sur les grandes routes. Mais on ne peut dire qu'elle soit consacrée en ce cas. Elle est alors exceptionnelle. En sens inverse, le Conseil d'Etat s'abstient quelquefois, pour des contraventions commises à Paris, d'employer le terme de « petite voirie ». Mais ce sont là des particularités sans importance. En bref, la distinction des contraventions de grande voirie et de petite voirie, intervenant sur une voie publique classée dans la grande voirie, est spéciale à Paris et se trouve consacrée dans des textes comme dans les arrêts de jurisprudence.

Est-ce à dire qu'il faille s'en féliciter? En aucune façon. Cette terminologie « crée un dualisme d'expression de nature à amener des confusions. En dehors de Paris, la distinction... est basée sur la nature des voies de communication. A Paris, elle a un autre caractère. Pour éviter ces difficultés, on devrait donc appeler les contraventions de petite voirie, commises à Paris, contraventions de police » (1).

2. — L'étude du régime des grandes routes nous a montré combien il était délicat, dans certaines hypothèses, de qualifier telle ou telle infraction de contravention de grande voirie ou de contravention de police. De même, lorsque le lieu de l'infraction est une rue de Paris, les tribunaux sont amenés à se demander si cette infraction constitue une contravention de grande ou de petite voirie. La question, nous le savons, se ramène à la précédente. Elle n'est

(1) Bonnard, Thèse, p. 65. Dans le même sens, Hauriou, 10^e éd., p. 678, n. 4.

donc pas plus aisée à élucider. Il suffira pour le démontrer de citer deux espèces caractéristiques.

Un procès-verbal est dressé au propriétaire d'un immeuble sis rue Saint-Martin, par suite de l'existence constatée d'une cave sous la voie publique (1). Le prévenu soulève une exception d'incompétence devant le tribunal de simple police de Paris, en invoquant le décret du 26 mars 1852, qui soumet toutes les rues de Paris au régime de la grande voirie. Le tribunal se déclare compétent, attendu que « l'existence d'une cave sous la voie publique constitue surtout un danger pour la sécurité de la *circulation* ». Les auteurs des lois et règlements relatifs à l'infraction n'auraient eu « qu'une seule préoccupation, la sécurité publique ». Sur pourvoi, la Cour de Cassation en juge tout autrement : « La question d'existence d'une cave empiétant sous une rue de Paris, n'intéresse la sécurité et la commodité de la circulation et partant la petite voirie, qu'à titre accidentel et à raison d'un danger éventuel, dans le cas où les voûtes de la cave ne seraient pas suffisamment solides ». Au contraire, il y a « atteinte permanente à l'intégrité » de la voie. Cette atteinte, selon la Cour, constitue « la *raison principale* de la suppression de la cave ». En somme, une contravention de ce genre mixte doit être caractérisée d'après le *principal* mobile qui a poussé le législateur à la sanctionner. Le tribunal de simple police est de cet avis, la Cour de Cassation également; mais, pour cette dernière,

(1) Hubert-Brière, Cass., 30 juin 1893, *D.* 1894. 1. 193.

le principal mobile réside dans l'intérêt de la conservation; alors que, pour le tribunal, l'intérêt de la circulation l'emporte.

Cette divergence ne laisse pas que de nous rendre perplexe. Quel a été, en réalité, le mobile essentiel du législateur? Celui-ci a-t-il pris d'ailleurs la peine de classer, « par degrés hiérarchiques, les mobiles qui le faisaient agir? » (1). S'est-il demandé s'il préférerait le premier intérêt au second, ou le contraire? On peut en douter. Le critérium du mobile principal n'est donc pas très pratique et, avec un auteur du siècle dernier (2), nous pensons qu'il eût beaucoup mieux valu accorder toujours la préférence à l'intérêt de conservation de la voie. Ainsi on eût rangé « parmi les contraventions de grande voirie toutes les infractions... dès qu'elles mettraient en péril la conservation du domaine public, alors même que cette considération n'aurait pas été l'objet principal des préoccupations du législateur ».

L'existence d'une cave sous la voie intéressait à la fois les deux termes de la distinction. Voici, en revanche, un fait qui semble n'intéresser ni la conservation de la voie ni la circulation: un propriétaire d'immeuble, sis boulevard Sébastopol, avait omis de gratter, de repeindre et de badigeonner la façade de sa maison, ainsi que le lui prescrivait l'article 5 du décret de 1852 (3). Le conseil de préfecture, puis le Conseil d'Etat en appel, statuèrent.

(1) Brémond, dans *Revue critique*, 1895, p. 288 et suiv.

(2) Brémond, *loc. cit.*

(3) Tilliet, 31 décembre 1869, *Recueil*, p. 1062.

sans que la question de compétence fut soulevée. C'est dire que cette question a été implicitement résolue en faveur de la juridiction administrative. Il nous apparaît, dès l'abord, que, mis dans l'obligation de choisir, nous nous serions déterminé en faveur des tribunaux judiciaires. Si l'infraction se rattache à un intérêt quelconque, c'est à celui de la salubrité, de la propreté des rues, à un intérêt, en un mot, de police générale. Mais certaines observations présentées par le commissaire du Gouvernement Bayard donnent la clef de l'énigme :

« La difficulté naît de ce que l'obligation du grattage n'a, à vrai dire, pour objet, ni la conservation, ni la commodité de la voie publique. La propreté extérieure des maisons se rattache surtout à l'aspect général de la ville ». Faut-il donc faire de l'infraction une contravention de police ? Non pas : il est plus rationnel de rattacher l'article 5 du décret de 1852 « à l'ensemble des dispositions qui intéressent la grande voirie ». Comment y parvenir ? Il suffit de se reporter à la législation de l'alignement, qui intéresse évidemment la conservation des voies, et d'y relever qu'il est interdit d'effectuer sans autorisation des travaux confortatifs aux faces des édifices. Or, « si un propriétaire, sans aucune mise en demeure, entreprend de badigeonner, de repeindre ou de gratter sa maison, sans se munir au préalable d'une autorisation », il viole nécessairement l'interdiction précédente : « car l'une quelconque de ces opérations pourrait avoir pour but de faciliter et de dissimuler une consolidation du mur de face ».

La subtilité de ce détour, dans lequel le commissaire du Gouvernement s'engage sans conviction exagérée, se passe de commentaires !

3. — On retrouve un peu de cette subtilité juridique, s'escrimant à agrandir le domaine des contraventions de grande voirie, et partant des mesures de conservation, dans l'étude d'une autre question délicate : celle de la hauteur des maisons à Paris.

Les mesures qui limitent la hauteur des maisons semblent prises plutôt dans l'intérêt de la salubrité que dans l'intérêt de la voirie. Cependant, la jurisprudence fait une distinction constante en matière de voirie parisienne, entre deux sortes de dispositions. Celles qui fixent la hauteur des bâtiments *bordant les voies publiques* doivent être considérées comme intéressant la conservation de ces voies : les infractions à leurs prescriptions sont des contraventions de grande voirie. Au contraire, les dispositions qui règlent la hauteur des constructions établies *dans les cours ou autres espaces intérieurs* sont prises « dans un intérêt de sûreté et de salubrité publiques, et non dans l'intérêt de la voirie » (1). Les infractions à cette seconde catégorie constituent des contraventions de petite voirie.

Le principe de la distinction étant posé, nous nous bornerons à citer un exemple typique : un particulier donne à la façade de sa maison une hauteur trop considérable par rapport aux dimensions de la cour intérieure. La prescription à laquelle il contrevient

(1) Belloir, 28 janvier 1864, Conseil d'Etat, S. 1864. 2. 240.

visait évidemment la salubrité. Mais la façade se trouvant en fait surélevée, le Conseil d'Etat admet que la voie publique est, par là même, intéressée, et déclare que le propriétaire a commis une contravention de grande voirie (Larrieu, 17 février 1888, *Recueil*, p. 173).

Si cette notion d'intérêt de la voirie apparaît ainsi comme hypertrophiée au détriment de la notion de police générale, c'est peut-être qu'une tendance du Conseil d'Etat, encore inaperçue de nous, se fait jour ici. Nous lisons, en effet, dans l'ouvrage de M. Aucoc (*Conférences*, t. III, n° 1152), ces lignes imprévues : les règles de la grande voirie s'appliquent « quand il s'agit de façades donnant sur la rue, parce que l'origine des mesures (limitant la hauteur des maisons) se trouve *dans les règlements antérieurs à 1789*. Mais il n'en est plus de même, quand il s'agit de bâtiments situés sur les cours, auxquels les *règlements récents*, rendus en vertu du décret du 26 mars 1852, ont étendu ces prescriptions ». Cela revient à dire que la sanction des anciens règlements (en l'espèce, la Déclaration du 10 avril 1783) appartient au conseil de préfecture, juge de la grande voirie, à l'exclusion des tribunaux de police, auxquels serait réservée la sanction des règlements récents. Il faut retenir cette suggestion pour les chapitres où seront étudiées les règles de compétence en matière de voirie fluviale et maritime. Mais il sied de remarquer, quant au sujet qui nous occupe, que les arrêts du Conseil d'Etat, d'ailleurs peu motivés, n'invoquent nullement les anciens règlements au point de vue de l'attribution de compétence.

4. — Nous avons annoncé plus haut (1), qu'en ce qui concerne l'établissement de *saillies* sur la voie publique, une différence notable existait entre les règles applicables aux routes et celles qui s'appliquent aux rues de Paris. C'est cette différence que nous voulons préciser dans le paragraphe qui suit.

L'arrêt du Conseil de 1765, qui régit les saillies établies sur les routes, interdit sans distinction la pose de « choses saillantes », sauf autorisation. Au contraire, les textes spéciaux à la voirie parisienne édictent, en termes formels, une distinction entre deux catégories de saillies. Cette distinction coïncide avec celle de la grande voirie et de la petite voirie, au sens spécial que ces mots revêtent à Paris. C'est ainsi que l'arrêté du 12 messidor an VIII classe dans la petite voirie l'établissement des auvents, des constructions du même genre qui prennent sur la voie publique. Le décret du 27 octobre 1808 range dans la petite voirie les devantures de boutique en menuiserie, les pilastres en bois, les étalages, les soubassements, les corniches en bois et en plâtre, les bannes, les enseignes. Il classe au contraire dans la grande voirie les colonnes et les pilastres en pierre engagés, les entablements, les encorbellements. Le décret du 28 juillet 1874 fournit une précision précieuse : il place dans la grande voirie tous objets *inhérents au gros œuvre* de l'édifice, dans la petite voirie les saillies mobiles ou même fixes, mais *ne faisant pas*

(1) Supra, p. 56.

partie intégrante de la construction. Cette précision est reprise par le décret du 13-22 août 1902, dont l'article 1^{er} distingue « les objets en saillie sur l'alignement et inhérents au gros œuvre des bâtiments : les objets en saillie sur l'alignement, mais ne faisant pas partie intégrante de la construction ».

La jurisprudence du Conseil d'Etat n'avait qu'à s'inspirer de ces textes, qui fournissaient à la détermination de compétence des éléments faisant défaut dans la plupart des autres matières. Elle le fit, non sans heurter les prétentions souvent contraires de l'Administration et du conseil de préfecture de la Seine. En 1859, le 19 avril (S. 60. 2. 222), le Conseil d'Etat rend deux décisions opposées : dans la première (Farina), il décide que le conseil de préfecture a excédé sa compétence en statuant au sujet d'une devanture de boutique; dans la seconde (Cochot et autres), il voit une contravention de grande voirie dans le fait d'établir sur la façade d'une maison, sise boulevard Beaumarchais, des pilastres en pierre dépassant le maximum des saillies autorisées. C'est l'application pure et simple du décret de 1808.

De même l'arrêt Rouget, du 7 août 1863 (*Recueil*, p. 671), décide que les saillies des devantures de boutique en menuiserie, dans les rues de Paris, appartiennent à la petite voirie. Il convient de relever le motif donné par le Ministre de l'Intérieur pour contester cette solution. En ce qui concerne la compétence, prétendait le Ministre, les rues de Paris étant soumises aux règlements de la grande voirie, toutes les contraventions commises dans les rues de Paris

devraient être considérées comme contraventions de grande voirie.

Un arrêt récent et particulièrement motivé, rendu le 19 mai 1917 par le Tribunal des conflits(1), demande une plus longue analyse. Voici les faits : la Société des Cinémas Lutetia avait posé sans permission, avenue de Wagram, une enseigne lumineuse de saillie extra-réglementaire. Le directeur fut cité devant le tribunal de simple police de Paris, condamné à l'amende et à la suppression de l'enseigne. En appel, le tribunal correctionnel commit un expert à l'effet de rechercher si l'enseigne était *incorporé au gros œuvre de la construction*, ou seulement scellée à celui-ci. Après quelques incidents de procédure, le tribunal correctionnel jugea « que le tribunal de simple police était incompétent, par le motif que, d'après l'expertise, l'ouvrage incriminé était maintenu par des tiges *scellées* dans le gros mur, qu'il n'était donc pas établi à titre temporaire et constituait une *saillie fixe* ». D'autre part, quelques mois plus tard, le conseil de préfecture de la Seine se déclara également incompétent. Selon lui, l'enseigne dont il s'agit devait être considérée comme une saillie *mobile*.

On saisit ici combien le critérium, qui s'attache seulement au caractère fixe ou mobile de la saillie, est indéterminé et peu satisfaisant. C'est peut-être la raison pour laquelle, en ce qui concerne les routes, le Conseil d'Etat ne l'a jamais consacré expressément. Quoiqu'il en soit, en 1917, le Tribunal des Con-

(1) *Recueil*, p. 423.

flits, appelé à trancher la controverse, va choisir un autre critérium, emprunté d'ailleurs aux textes précités.

Il s'exprime ainsi dans son arrêt : « L'enseigne lumineuse... est maintenue... par des tiges de fer scellées dans la pierre. Mais elle n'est pas *incorporée au gros œuvre de la construction et ne fait pas partie intégrante du mur de face* ». Il n'y a donc pas contravention à la législation de l'alignement; la conservation de la voie n'est pas intéressée. La contravention est de petite voirie.

En résumé, le régime des saillies dans les rues de Paris est actuellement défini avec netteté au point de vue de la compétence. Le critérium trop vague, fondé sur la distinction des saillies fixes ou mobiles, s'efface devant celui que le Tribunal des Conflits a consacré et qui permet, en effet, de délimiter avec assez de précision le domaine des deux juridictions.

5. — L'article 9 du décret du 26 mars 1852 décide que les dispositions du décret pourront être étendues aux villes qui en feront la demande. Il ne faut pas en conclure que ces villes seront soumises au régime de la grande voirie, et que le conseil de préfecture se trouvera compétent pour les infractions qui relèvent de lui à Paris (1). Le décret de 1852 n'est pas, par lui-même, un règlement de grande voirie. Son article 1^{er} affirme simplement que le régime existant à Paris est maintenu. Lorsqu'une ville demande l'application du décret, elle le fait par mesure sanitaire et pour

(1) Cf. Bonnard, Thèse, p. 56, n. 1.

l'embellissement de ses rues et non pour soustraire certaines infractions à la compétence des tribunaux ordinaires. La Cour de Cassation a d'ailleurs statué dans ce sens, à l'occasion de l'application du décret de 1852 à la ville de Lyon: par un arrêt du 10 mai 1883, elle a reconnu la compétence du tribunal correctionnel pour une infraction de voirie (*Bull. crim.*, n° 118). La Cour de Bordeaux, le 11 février 1891, a fait de même en ce qui concerne la ville de Bordeaux (Sirey, 1894, 1^{re} partie, p. 384, col. 1 et la note).

Il faut cependant signaler une particularité relative à la ville de Montpellier. La hauteur des constructions dans cette ville a été fixée par deux arrêts du Conseil en date du 4 février 1775 et du 31 octobre 1779. Pour cette raison, les contraventions aux règlements pris à ce sujet sont poursuivies devant le conseil de préfecture (Conseil d'Etat, 21 mars 1861, *Recueil*, p. 208, Ville de Montpellier). Il a déjà été indiqué, à propos de la voirie parisienne et d'après un passage de M. Aucoc (1), que cette attribution de compétence, fondée uniquement sur la date des règlements, révèle une tendance de la jurisprudence qui se manifeste, avec toute son ampleur, en un autre domaine que la voirie terrestre: celui de la voirie fluviale et maritime.

(1) *Supra*, p. 67

CHAPITRE II

VOIRIE FLUVIALE

La loi du 29 floréal an X s'applique aux canaux, aux fleuves et rivières navigables, ainsi qu'à leurs dépendances (chemins de halage, ouvrages d'art). Le Conseil d'Etat, par un avis du 28 ventôse an XII (1), se prononça contre l'extension de cette loi aux rivières non navigables, qui ne sont pas dans le domaine public (2). Sans doute, des règlements de police peuvent intervenir au sujet de ce qu'on appelle les petits cours d'eau, mais leur sanction ne saurait être poursuivie que devant les tribunaux judiciaires.

Ce sont, d'une façon générale, des règlements préfectoraux qui fixent les détails du régime administratif des rivières navigables et des canaux. Les infractions aux prescriptions de ces règlements ne constituent pas toutes des contraventions de grande voirie. Il est nécessaire de considérer chacune des dispositions réglementaires en elle-même et de façon isolée. Elle donnera lieu, selon sa nature, à une contravention de grande voirie ou à une contravention de police.

(1) Sirey, *Lois annotées*, an 12, p. 667.

(2) Du moins dans la métropole. En Algérie et aux colonies, tous les cours d'eau sans distinction font partie du domaine public. Cf. Hauriou, *Droit adm. f.*, 10^e éd., p. 504, n. 1.

Quel sera le critérium ? Si l'on s'en tient à la loi de l'an X, interprétée dans son esprit comme dans sa lettre, on doit estimer que la compétence du conseil de préfecture est limitée aux infractions susceptibles de porter atteinte, ou portant effectivement atteinte à la conservation de la voie et de ses dépendances. La jurisprudence, tant celle de la Cour de Cassation que celle du Conseil d'Etat, a-t-elle été de cet avis ? Le plus sommaire examen des arrêts montre que non. D'ailleurs, un examen sommaire ne suffit pas à rendre compte d'une jurisprudence singulièrement embarrassée dans l'interprétation de la loi de l'an X. Il faut scruter avec soin les décisions caractéristiques et en extraire la « substantifique moelle ». En procédant ainsi, nous sommes amenés à distinguer deux périodes, de longueur inégale d'ailleurs, et à sous-distinguer plusieurs tendances distinctes, qui donnent à la deuxième période sa physionomie propre. La première période consacre une interprétation très extensive, très compréhensive de l'article 1^{er} de la loi du 29 floréal an X. Dans la seconde période, qui dure encore, l'interprétation se limite davantage, mais de plusieurs façons différentes.

SECTION I

Interprétation extensive

Le 5 janvier 1839, un arrêt de Cassation intervint dans les circonstances suivantes : à la suite d'une fausse manœuvre de son pilote, un navire était entré

en collision avec un autre bateau, au débouché du pont du Pecq, sur la Seine. Le pilote et le capitaine du navire fautif furent déférés au conseil de préfecture de Seine-et-Oise. Celui-ci se déclara incompétent, la contravention ne rentrant pas, selon lui, dans la catégorie de celles que l'article 1^{er} de la loi de l'an X prévoit. Le tribunal de simple police de Saint-Germain-en-Laye fut alors saisi et condamna les prévenus à l'amende. Mais ceux-ci formèrent un pourvoi en cassation, et la Cour rendit, le 5 janvier 1839, l'arrêt Pagès par lequel elle cassait, pour cause d'incompétence, le jugement de condamnation (1).

Voici les motifs sur lesquels elle se fondait : la disposition de l'article 1^{er} de la loi de floréal est purement démonstrative; il serait faux de l'interpréter restrictivement et de n'attribuer à l'autorité administrative que la connaissance des faits qui s'y trouvent spécifiés. On sait déjà cela, et c'est en vertu de ce principe que l'autorité administrative peut connaître des faits qui sont simplement « de nature à » dégrader les routes. Mais ce qui suit est absolument nouveau : cet article 1^{er}, continue la Cour, « place, dès lors, dans la compétence *exclusive et absolue* des conseils de préfecture... toutes les contraventions qui peuvent être commises *dans le domaine de la grande voirie* ». On pourrait encore entendre « grande voirie » dans le sens déjà entrevu de « mesures de conservation ». La Cour ne laisse pas subsister cette possibilité de doute. Elle poursuit

(1) S. 1839. 1. 159; cf. Marsalès, Thèse, p. 272.

en ces termes : « et spécialement tout ce qui tient à la *libre et sûre navigation* sur les fleuves et rivières navigables et flottables ». Pour terminer, elle précise qu'il y a là « un des principes fondamentaux de notre droit public », ce qui paraît au moins exagéré !

Cette doctrine jurisprudentielle n'est pas propre à la Cour de Cassation. Ce qui le prouve, c'est que, sur recours contre l'arrêt d'incompétence du conseil de préfecture dans l'affaire Pagès, le Conseil d'Etat rendait, le 15 août 1839 (*Recueil*, p. 453), un arrêt d'annulation dont la rédaction est absolument identique à celle de l'arrêt de cassation. Sur d'autres affaires du même genre, le haut tribunal administratif statua ultérieurement dans les mêmes termes ou avec de légères modifications (1839, Menu-Droguet, Roussel et autres, *Recueil*, p. 523; 1841, Germain, *R.*, p. 73; 1842, Longis et Trécourt, *R.*, p. 350 : dans ce dernier arrêt, le Conseil ne parle plus de la compétence exclusive et absolue des conseils de préfecture, mais de leur compétence « pour prononcer généralement »).

Ainsi, à cette époque — 1839-1842 — les deux juridictions suprêmes sont en plein accord. La compétence administrative s'étend à toutes les infractions commises sur les dépendances de la grande voirie, indépendamment de la nature propre de ces infractions : application est faite de cette interprétation extensive aux fleuves et rivières navigables. La liberté et la sûreté de la navigation sont protégées par le système répressif des contraventions de grande voirie. Au contraire, la liberté et la sûreté de la circulation

sur les voies terrestres n'ont d'autre protection, on s'en souvient, que celle qui résulte des contraventions de police ou de « petite voirie ». Le principe posé en termes généraux par les arrêts précités n'est donc mis en œuvre qu'en ce qui concerne les voies navigables.

Dans cette mesure, l'accord de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat va-t-il se maintenir ? En 1872, on trouvera encore un arrêt de cassation (8 mars, S. 72. 1. 256, Grave), d'après lequel l'article 1^{er} de la loi de l'an X place « dans la compétence exclusive et absolue des conseils de préfecture... toutes les contraventions intéressant la *libre et sûre navigation* sur les canaux navigables ». Mais, à cette époque, le Conseil d'Etat a depuis longtemps déjà renoncé à l'interprétation extensive qui inspirait l'arrêt Pagès. On peut dire qu'à partir de 1845, le Conseil a commencé de s'orienter vers l'interprétation actuelle, plus limitée.

SECTION II

Interprétation actuelle

I. — Les premières fissures dans la jurisprudence extensive du Conseil d'Etat se distinguent assez nettement, si l'on veut bien comparer avec soin deux séries d'arrêts rendus le même jour : les arrêts Martin et autres, les arrêts Cellard et analogues (23 août 1845, *Recueil*, p. 448). Il s'agissait de contraventions au règlement de la police de la navigation

du canal du Rhône au Rhin. L'arrêt Cellard porte que le prévenu, en ne se conformant pas à une disposition du règlement prise pour assurer la *liberté et la sûreté de la navigation*, a commis une contravention de grande voirie, punie par l'arrêt du Conseil du 24 juin 1777. Ce libellé découle en droite ligne des arrêts Pagès, Longis et Trécourt, etc.

Mais l'arrêt Martin n'est pas rédigé de la même manière : il décide que la contravention au règlement « ne rentre pas dans les cas prévus par l'arrêt du Conseil du 24 juin 1777 » ; le Conseil d'Etat ne dit pas, ainsi qu'il eût très bien pu le faire, que la disposition violée par Martin n'avait point été prise pour assurer la liberté et la sûreté de la navigation (en l'espèce, le prévenu avait négligé d'apposer sur le bateau son nom et l'indication de sa résidence). En conséquence, on peut déjà tirer de l'arrêt Martin cette déduction : parmi les dispositions d'un règlement préfectoral, les unes ont pour but de régler la police de la navigation conformément à l'arrêt du Conseil du 24 juin 1777, et leur sanction est garantie par la contravention de grande voirie. Les autres prescriptions préfectorales ne se réfèrent pas à un règlement antérieur à 1789 et la seule contravention de simple police assure leur respect.

La fissure ainsi pratiquée dans le bloc des arrêts antérieurs s'agrandit largement avec l'arrêt Lambert (Conseil d'Etat, 19 juillet 1854, *Recueil*, p. 664). Le pilote d'un bateau à vapeur ne s'était pas conformé à un arrêté préfectoral du 29 mai 1840, prescrivant de laisser libre le côté du halage lorsqu'un bateau

ordinaire halé viendrait à être rencontré. Cette prescription intéresse incontestablement la liberté et la sûreté de la navigation. L'infraction, d'après la jurisprudence de 1839, constituait sans aucun doute une contravention de grande voirie. En 1854, le Conseil d'Etat n'admet pas cette solution. L'arrêté préfectoral n'a pas eu pour but de régler la police de la navigation conformément à un *ancien* règlement, l'arrêt du Conseil de 1777. Il avait uniquement pour objet de régler la police des bateaux à vapeur, conformément à un règlement de date naturellement *récente*, l'ordonnance du 2 avril 1823. Par suite, les prescriptions de l'arrêté préfectoral ne sont pas sanctionnées par la contravention de grande voirie.

Dans le même temps, où les anciens règlements revêtent une telle importance, une autre notion apparaît que nous connaissons bien, celle de la conservation de la voie publique. La jurisprudence de l'arrêt Pagès avait repoussé cette restriction à la compétence administrative, à savoir que seules les atteintes à la conservation relèvent du conseil de préfecture. Insensiblement, la notion laissée de côté reprend sa place.

Certains arrêts s'en inspirent dans leur libellé, sans plus: « Cette disposition a pour but d'assurer la liberté et la sûreté de la navigation, *ainsi que la conservation* des rives et ouvrages d'art » (Blin, 1865, p. 358; cf. Lauba, 1857, p. 354; Mercier et Pieau, S. 58. 2. 648).

D'autres arrêts sont plus significatifs: telle disposition « a pour but d'assurer *non seulement* la liberté

et la sûreté de la navigation, *mais aussi la conservation* des rives et ouvrages d'art... par suite, les infractions à cette disposition constituent des contraventions de grande voirie » (Béna, Bigouret, 8 janvier 1858, S. 1859. 2. 60; Baudrin-Douchy, S. 1860. 2. 110).

Voici enfin des arrêts aux termes desquels le seul but de conservation emporte la compétence, sans équivoque possible. C'est l'arrêt Bonnevay, du 5 août 1861 (*Recueil*, p. 662) : « Cet arrêté n'a pas pour but *d'assurer la conservation* du lit ou des rives de la Saône »; bien qu'il intéressât sans conteste la sécurité de la navigation, l'arrêté ne pouvait donner lieu à une contravention de grande voirie. C'est l'arrêt Compagnie Haute-Saône, du 27 juin 1865 (S. 66. 2. 167), dans lequel le Conseil d'Etat, statuant sur une infraction qui paraissait beaucoup plus dangereuse pour la sécurité de la navigation que pour la conservation des rives, s'exprime cependant comme suit (nous résumons ses termes) : Quand un arrêté préfectoral a, *dans l'intérêt de la conservation* des berges et ouvrages d'un canal, déterminé une vitesse maximum pour les bateaux à vapeur parcourant ce canal, le fait d'avoir dépassé cette vitesse constitue une contravention de grande voirie.

Ainsi, la compétence du conseil de préfecture, si étendue dans le système des arrêts Pagès, se trouve limitée maintenant dans deux directions différentes. Etant donnée telle ou telle disposition d'un arrêté préfectoral, l'infraction à celle-ci constituera une contravention de grande voirie dans deux cas.

2) *Premier cas : la disposition envisagée a été prise*

en exécution d'un ancien règlement (voir encore les arrêts Breton, 1864, *Recueil*, p. 935 et Le Toullec, 1874, p. 389). Il est inutile alors d'examiner si cette disposition vise à assurer la conservation des rives ou si elle a simplement trait à la liberté et à la sûreté de la navigation. Les plus récents arrêts indiquent clairement cette inutilité dans la formule suivante : « Prescriptions édictées dans le but d'assurer l'exécution des anciens règlements sur la conservation du domaine public fluvial et la police de la navigation » (Rétif, 2^e espèce, 26 juin 1914, *Recueil*, p. 789; Percin, 24 avril 1918, p. 360).

3) *Second cas : La disposition considérée ne se réfère, ni expressément, ni implicitement à un ancien règlement, mais elle a pour but d'assurer la conservation du lit, des berges ou des ouvrages d'art.* Si elle ne visait que la liberté ou la sûreté de la navigation, elle n'entraînerait pas, dans l'hypothèse où elle serait enfreinte, une contravention de grande voirie, mais bien une contravention de simple police (cf. Benex, 1883, *Recueil*, p. 681).

2. — Tout ce qui précède a trait à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Notre étude de la jurisprudence de la Cour de Cassation s'arrêtait en 1872, à une époque où, à la différence du Conseil d'Etat, la Cour appliquait encore aux cas d'espèce l'interprétation extensive de la loi du 29 floréal an X. Est-il possible de trouver, depuis cette époque, des arrêts de cassation analogues à ceux de la juridiction administrative?

Il semble que la distinction, entre les prescriptions qui s'inspirent des règlements antérieurs

rieurs à 1789 et les autres dispositions des arrêtés préfectoraux, n'ait pas pénétré dans la jurisprudence de la Cour. Par contre, l'importance nouvelle, en matière de voies navigables, de l'élément de *conservation*, n'a pas échappé à certains arrêts. Mais on ne trouve pas là toute la netteté désirable. Il s'en faut de beaucoup. On peut noter, à ce sujet, un arrêt du 13 juin 1873 (S. 73. 1. 284), qui englobe dans une même formule, au point de vue de la compétence, des dispositions réglementaires très diverses par leur objet. D'après cet arrêt, relèvent du conseil de préfecture les infractions à des « dispositions qui intéressent essentiellement l'usage, l'utilité de la voie, la liberté, la sûreté de la navigation et la *conservation* des berges du canal ». Dans ce cadre, aux contours extrêmement vagues, il est loisible en vérité de faire rentrer toutes sortes d'infractions.

Il faut citer, dans le même ordre d'idées, un arrêt Merchadier, qui émane, non pas de la Cour de Cassation, mais de la Cour d'appel de Paris (7 décembre 1907, S. 1908, 2. 301). Ayant à définir incidemment la contravention de grande voirie et son contenu, la Cour commence par donner une interprétation très restrictive de la loi de l'an X. « S'il est de doctrine et de jurisprudence que l'article 1^{er} de la loi... fait une énumération purement énonciative, il est constant, d'autre part, qu'il se réfère *exclusivement à des détériorations ou empiètements commis* sur les voies de communication... *spécialement en ce qui concerne les fleuves et rivières* ». Après avoir ainsi limité le terrain, la Cour s'empresse de renverser ces limites et de

revenir à une interprétation extensive de la loi de floréal, dans les termes suivants :

« Les applications de ce texte faites par la jurisprudence ont toutes rapport à ce qui concerne la *sûreté* et la *facilité de la navigation*, la régularité des cours d'eau, la protection des berges et des ouvrages d'art qui dépendent des voies fluviales ».

Après lecture de l'ensemble du texte, nous nous trouvons tout à fait perplexe pour adopter une exacte définition de la contravention de grande voirie, conformément à l'article 1^{er} de la loi de l'an X. Il est donc préférable de chercher des éléments de définition dans les arrêts du Conseil d'Etat. Les contours de la jurisprudence, sans y être nettement arrêtés, y sont incontestablement plus fermes que dans les arrêts des cours judiciaires.

3. — Au reste, les deux éléments que nous avons dégagés de la jurisprudence du Conseil d'Etat ne suffisent pas à apporter une clarté complète en ce qui concerne l'attribution de compétence. En pratique, les difficultés naissent de ce qu'il s'agit de sanctionner telle ou telle prescription d'un règlement préfectoral. Cette sanction sera, avons-nous dit, poursuivie devant le conseil de préfecture, si la prescription en cause a pour but soit d'assurer l'exécution d'un ancien règlement, soit de protéger le lit, les rives, les ouvrages d'art contre une atteinte quelconque. Mais immédiatement apparaît l'objection : comment connaître, dans tous les cas, le but du règlement préfectoral ?

La question se subdivise comme suit : comment savoir si le règlement du préfet tend à appliquer

un texte édicté avant 1789, édit, ordonnance, arrêt du Conseil, dans le cas, assez fréquent, où le préfet ne s'est pas référé expressément à cet ancien texte? D'autre part, comment savoir si l'arrêté préfectoral vise ou non la conservation de la voie?

Voici des exemples de ces difficultés.

Un arrêté préfectoral défend d'amarrer sur un canal deux bateaux de front du côté du halage. L'infraction à cette défense constitue-t-elle une contravention de grande voirie, alors qu'il n'en est pas effectivement résulté d'obstacle à la navigation? Le conseil de préfecture ne le pense pas. Le Conseil d'Etat, au contraire, l'affirme, mais se garde de donner ses raisons. Et le rédacteur du *Recueil* exprime en note ses conjectures: « Nous sommes portés à penser que le Conseil d'Etat a considéré la prescription de l'arrêté préfectoral d'après laquelle il est interdit d'amarrer, etc., soit comme ayant pour but d'assurer non seulement la liberté et la sûreté de la navigation, mais aussi la conservation des rives et ouvrages d'art, soit comme n'étant que l'application, le développement d'une disposition de l'arrêt du Conseil de 1777 » (1). L'incertitude, on le voit, est assez grande. La nature même du critérium adopté implique cette incertitude.

Admettons qu'il soit hors de doute que l'arrêté préfectoral n'a pas eu en vue l'application ou le développement d'un ancien règlement. Il n'est pas toujours facile de distinguer si cet arrêté vise à assurer la conservation matérielle du cours d'eau, ou la sécurité

(1) Cardon, 28 décembre 1858, p. 759

de la navigation, c'est-à-dire des personnes qui naviguent. La raison en est que, bien souvent, la même disposition du même arrêté se propose l'une et l'autre fin ! (Cf. Bonnevey, 1861, *Recueil*, p. 662 et les observations du ministre). En ce cas, laquelle de ces fins doit l'emporter ? Pour simplifier, il serait désirable d'attribuer à l'intérêt de conservation matérielle la prédominance. Nous l'avons déjà fait observer à l'occasion de la voirie parisienne (1). Mais, de même qu'à la voirie terrestre, la Cour de Cassation applique rigoureusement à la voirie fluviale cette idée, que la contravention doit être caractérisée d'après le *principal mobile* qui a poussé le législateur à la sanctionner.

C'est ainsi que certains règlements exigent que les bateaux circulant la nuit sur la Seine, dans la traversée de Paris, soient munis de lanternes allumées. En cas de contravention à cette prescription, il y a lieu de se demander si celle-ci visait la conservation des berges, menacées de choc en cas de défaut d'éclairage; du lit, menacé de l'échouement d'un bateau à la suite d'abordage, — ou bien si la prescription réglementaire avait pour principal objet d'éviter les collisions elles-mêmes, de protéger les personnes qui naviguent sur le fleuve. Il est infiniment probable que cette prescription avait en vue à la fois la sécurité des personnes, la conservation des berges et celle du lit. Mais la Cour de Cassation veut que l'un de ces objets soit le principal, sinon l'unique, qui ait

(1) *Supra*, p. 64

inspiré l'auteur des règlements. Elle décide que la sécurité des personnes constitue cet objet. En conséquence, le tribunal de simple police est compétent (D. 1894. 1. 194. Cf. un arrêt analogue relatif à la salubrité, même date, même référence).

CHAPITRE III

VOIRIE MARITIME

L'article 1^{er} de la loi du 29 floréal an X ne range pas les ports, havres, rades, ni les rivages de la mer, dans son énumération des dépendances de la grande voirie. Jusqu'au décret du 10 avril 1812, la compétence en matière de contraventions commises à ces endroits resta douteuse (1). Le décret précité rendit applicable aux ports maritimes de commerce et aux « travaux à la mer » l'article 114 du décret du 16 décembre 1811, relatif aux grandes routes. Cet article donnait compétence au conseil de préfecture pour statuer sur les infractions aux dispositions du décret de 1811.

Ainsi, à partir de 1812, le conseil de préfecture connaît sans conteste des contraventions commises sur la voirie maritime. Mais connaît-il de toutes ces contraventions ? *A priori*, nous sommes porté à répondre négativement, étant donné que la source de la compétence administrative est encore — par l'intermédiaire des deux décrets successifs de 1811 et 1812 — l'article 1^{er} de la loi de l'an X. De même

(1) Voir cependant un décret du 10 mars 1807, commenté au *Répertoire Dalloz*, organisation maritime, n^{os} 863 et suiv.

que, sur les autres dépendances de la grande voirie, il convient sans doute de distinguer ici des contraventions de grande voirie et des contraventions de police. On peut s'en assurer en étudiant d'abord les ports maritimes, ensuite les rivages de la mer.

SECTION I

Les ports maritimes

Lorsque des dégradations, des empiétements, des dépôts ont eu lieu, il y a évidemment contravention de grande voirie. Mais, comme toujours, la question devient délicate dès qu'il s'agit d'infractions aux prescriptions des règlements, en dehors de toute atteinte effective au domaine public. Il faut encore se demander quel est le but de la prescription violée. Toutefois, la solution du problème est beaucoup plus simple ici que précédemment, parce que le texte fondamental qui gouverne la matière est un texte de l'ancien régime, l'ordonnance d'août 1681. Celle-ci règle non seulement la conservation du port et de ses ouvrages, mais aussi la *liberté* et la *sûreté de la navigation*. Elle sert de base à presque toutes les prescriptions des arrêtés préfectoraux. Or, en vertu d'une sorte de tradition dont nous avons déjà vu quelques exemples, la compétence pour statuer sur les infractions aux prescriptions issues des anciens règlements appartient aux conseils de préfecture. Par conséquent, presque toutes les contraventions

commises dans les ports constituent des contraventions de grande voirie. Ce n'est que par exception, dans le cas assez rare où telle disposition d'un arrêté préfectoral n'a pas été prise en exécution de l'ordonnance royale, qu'il faut se poser la question de savoir quel est le but de cette disposition.

Il y aurait de nombreux arrêts à citer à l'appui de ce qui précède (cf. Rossi et Casabianca, S. 1843. 1. 143; ministre Travaux publics contre Commet, 6 avril 1900, *Recueil*, p. 292). Deux d'entre eux méritent d'être étudiés de plus près. C'est d'abord l'arrêt Guégon et Talouarn, du 29 décembre 1870 (*Recueil*, p. 1119). Les prévenus ne s'étaient pas conformés à des injonctions émanées d'officiers de port, à Tréguier. Le conseil de préfecture, saisi, se déclara incompétent, sous prétexte que l'infraction, qui violait l'article 3 du règlement de police des ports des Côtes-du-Nord, constituait une contravention de police. Le Conseil d'Etat annule l'arrêté d'incompétence. Il reconnaît formellement que, s'il appartient aux officiers du port d'assigner à chaque navire sa place dans le port — droit qu'en l'espèce les prévenus avaient méconnu — c'est « dans l'intérêt de la commodité et de la liberté de la navigation ». Mais comme ce droit « résulte de l'ordonnance du mois d'août 1681 », le fait reproché aux sieurs Guégon et Talouarn constitue de ce chef une contravention de grande voirie.

Voici, en second lieu, un arrêt du 17 janvier 1917, ministre des Travaux publics contre Odier (*Recueil*, p. 56). Odier n'avait pas obéi au signal défendant

d'entrer dans le port de Marseille, conformément à un arrêté préfectoral de 1912. « Ce fait, contraire aux prescriptions du règlement ci-dessus rappelé... constitue, *ledit règlement ayant été pris en exécution de l'ordonnance ...de 1681*, une contravention de grande voirie ».

A contrario, on peut affirmer que si le règlement préfectoral n'avait pas été pris en exécution de l'ordonnance, l'infraction eût constitué une contravention de police. Mais est-il bien souvent possible d'assurer qu'un arrêté du préfet n'a pas été pris en exécution du texte ancien ? L'ordonnance de 1681 est, en effet, très complète, très volumineuse et forme un véritable code sur la matière ! Cependant, on peut concevoir des prescriptions préfectorales qui concernent la police au sens le plus général du mot et non plus la navigation proprement dite : par exemple, la défense de fumer sur les bâtiments ou d'y avoir de la lumière (Conseil d'Etat, Richard, D. 1859. 3. 39). De même, dans la pratique, on ne considère pas comme contraventions de grande voirie, et on défère aux tribunaux de simple police les contraventions des capitaines des bateaux à vapeur aux dispositions des règlements qui fixent les heures de départ.

SECTION II

Les rivages de la mer

Le décret du 10 avril 1812 ne parlait que des « travaux à la mer ». Maints auteurs anciens en ont conclu que la compétence administrative ne s'appliquait

pas aux entreprises sur les rivages de la mer. Mais la jurisprudence a repoussé cette conception étroite. Pour elle, le fait de planter des pieux, d'établir un dépôt de matériaux sur le rivage de la mer, de pratiquer des excavations, constitue autant de contraventions de grande voirie. Toutefois, une condition est exigée : qu'il y ait *préjudice* — effectif ou possible — *à la navigation*. Cette condition est particulièrement mise en lumière par la jurisprudence spéciale aux extractions de sable sur les bords de la mer.

Au début, le seul fait de l'extraction est considéré comme de nature à porter préjudice à la navigation (Labbat, 6 avril 1850, p. 339; Vidal, 20 novembre 1885, p. 843). Mais un arrêt Marchesseau, de 1887 (*Recueil*, p. 732), apporte des précisions : « le fait seul, etc... ne constitue, *en dehors de toute circonstance de nature à porter préjudice à la navigation*, aucune infraction à l'ordonnance de 1681 (1) ». Sans doute, l'auteur pouvait être poursuivi pour inobservation de l'arrêté préfectoral réglementant les extractions de sable, mais cette poursuite se devait faire devant le tribunal de simple police et non devant le conseil de préfecture. En réalité, c'est une question d'espèce de savoir si l'extraction a été pratiquée sur un point où elle ne peut nuire à la navigation et où le préfet l'a simplement soumise à autorisation préalable — ou si, au contraire, elle s'est produite

(1) C'est en effet, ici encore, l'ordonnance de 1681 qui gouverne actuellement la matière, mise à jour qu'elle est par les arrêtés préfectoraux.

sur une partie du rivage où le préfet l'a *absolument interdite* comme pouvant porter préjudice à la navigation.

Les arrêts ultérieurs confirment cette observation (« extraction absolument interdite » : Holl, 24 novembre 1893. S. 95. 3. 96; Burlot, S. 93. 3. 78; Hallier, 2 avril 1897. S. 99. 3. 46). Le libellé de l'arrêt Voisin, du 1^{er} mars 1901 (S. 1903. 3. 109) est significatif : le prévenu « a, sans autorisation, extrait plusieurs milliers de mètres cubes de sable sur la plage... il a opéré ces extractions *dans des conditions nuisibles à la conservation du domaine public et à la libre circulation sur ce domaine*. Il a ainsi commis, non seulement une infraction à l'arrêté du préfet... mais une contravention de grande voirie » (cf. encore Decanale, 5 avril 1911, S. 1913. 3. 46).

Sur quoi se fonde cette exigence de « préjudice à la navigation » ? On pourrait, à la rigueur, l'appuyer sur l'article 1^{er} de la loi de l'an X : la conservation **du** rivage de la mer est intimement liée à la **sûreté** de la navigation sur la côte, si bien que « préjudice à la navigation » et « préjudice au rivage » sont deux faits qui se tiennent. Mais, lorsqu'on parcourt les arrêts précités, il saute aux yeux que la compétence du conseil de préfecture ne découle pas de l'idée de conservation énoncée dans la loi de l'an X. Ce qui entraîne ici encore la compétence administrative, c'est ce fait que l'ordonnance de 1681 intervient et qu'elle défend de « faire sur le rivage aucun ouvrage qui puisse porter préjudice à la navigation ». La condition exigée pour que l'infraction constitue

une contravention de grande voirie n'a pas de valeur par elle-même. Elle n'en revêt une que parce qu'elle est édictée formellement dans un règlement antérieur à 1789. Pour la même raison, un arrêté préfectoral, qui n'a pas pour but d'éviter un « préjudice à la navigation », n'est pas considéré par la jurisprudence comme pris « en exécution de l'ordonnance de 1684 » et sa violation ne donne, en conséquence, pas lieu à des contraventions de grande voirie.

DEUXIÈME PARTIE

Le partage de compétence, d'après les lois spéciales postérieures à la loi du 29 floréal an X.

Nous n'avons pas l'intention — ni la prétention — de passer en revue dans les développements qui vont suivre toutes les lois spéciales ayant prévu des contraventions de voirie ou infractions assimilées. Nous renvoyons notamment aux textes, suffisamment clairs par eux-mêmes, pour les lois du 16 décembre 1807 (travaux de dessèchement et d'endiguement), du 21 avril 1810 (mines) et du 11 juillet 1819 (places de guerre et zones de servitudes militaires), ainsi que pour le décret du 25 décembre 1851 (lignes télégraphiques).

Nous nous attacherons seulement aux lois suivantes, plus intéressantes au point de vue de notre étude, de même que plus connues par suite de leur application constante : loi du 9 ventôse an XIII, relative aux chemins vicinaux ; loi du 15 juillet 1845, concernant les chemins de fer d'intérêt général ; loi du 30 mai 1851, sur la police du roulage.

CHAPITRE 1^{er}

La Loi du 9 ventôse an XIII

La loi du 29 floréal an X ne disposait que pour la grande voirie : elle laissait de côté les chemins vicinaux. Ceux-ci continuaient donc à être régis, au point de leur conservation comme de la police générale, par la loi de 1791, intitulée de la Police rurale (28 sept.-6 octobre 1791). L'article 40 du titre 2 de cette loi porte, en effet : « Les cultivateurs ou tous autres qui auront dégradé ou détérioré de quelque manière que ce soit, des chemins publics ou usurpé sur leur largeur, seront condamnés à la réparation ou à la restitution et à une amende... » L'article 40 se combine avec l'article 1^{er} du même titre, qui attribue la police des campagnes « à la juridiction des juges de paix et des officiers municipaux ». En pratique, l'application des peines revenait aux tribunaux ordinaires de simple police ou de police correctionnelle, à la suite d'un partage de compétence institué arbitrairement par la jurisprudence (1).

La loi de l'an X laisse intact cet état de choses. Mais une loi du 9 ventôse an XIII intervient peu après. Son article 6 porte que « l'Administration

(1) Cf. *supra*, *Les Origines*, chapitre 2 de l'Introduction, p. 18

fera rechercher et reconnaître les anciennes limites des chemins vicinaux » et qu'elle fixera, d'après cette reconnaissance, leur largeur. L'article 7 ajoute qu'à l'avenir « nul ne pourra *planter* sur le bord des chemins vicinaux, même dans sa propriété, sans leur conserver la largeur qui leur aura été fixée ». Enfin, l'article 8 réserve aux conseils de préfecture la connaissance des « contraventions aux dispositions de la présente loi ».

Or, dans les cinq premiers articles, la loi du 9 ventôse an XIII règle des matières appartenant à la grande voirie. Les articles 6 et 7 s'occupent, au contraire, des chemins vicinaux. Il est fort possible que le législateur ait, par erreur, attribué la répression de toutes les contraventions à l'autorité administrative, comme s'il se fût agi uniquement de grande voirie (1). La manière assez décousue avec laquelle la loi a été élaborée autorise cette hypothèse. Quoi qu'il en soit, le conseil de préfecture se trouve compétent pour certaines contraventions commises sur les chemins vicinaux. Mais la rédaction particulièrement vague de l'article 8 ne permet pas de savoir exactement quel régime de répression cet article instituait. Un certain nombre de questions vont, en conséquence, se poser peu de temps après la promulgation de la loi. Nous les énonçons brièvement :

a) L'article 8 a-t-il enlevé toute juridiction aux

(1) En ce sens, de Belbœuf dans ses conclusions sous Hameau, 30 janvier 1868, *Recueil*, p. 105.

tribunaux ordinaires, pour les contraventions commises sur les chemins vicinaux ?

Ou la compétence des conseils de préfecture est-elle, au contraire, restreinte aux *plantations* d'arbres, c'est-à-dire aux usurpations effectuées par ce moyen sur les chemins vicinaux; ou encore cette compétence s'étend-elle à *toutes les usurpations*, quel que soit le moyen employé ?

b) Les conseils de préfecture peuvent-ils seulement ordonner le rétablissement du chemin dans sa largeur primitive, en laissant, comme auparavant, aux tribunaux de police, le soin de *prononcer des peines* ? Ou peuvent-ils également prononcer ces peines, suivant le système de la loi de l'an X ?

Toutes ces questions ne sont pas purement platoniques. Elles ont donné naissance à des divergences sans nombre — d'autant que des textes nouveaux sont venus compliquer encore la matière — entre la jurisprudence administrative et celle des tribunaux judiciaires, notamment entre le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation. Il est nécessaire de retracer l'histoire mouvementée de ces divergences, si l'on veut pénétrer en connaissance de cause dans le système qui est en vigueur actuellement.

Cette histoire peut se diviser en trois périodes. La première va de l'an XIII à la loi du 28 avril 1832, qui modifie l'article 479 du Code pénal. La seconde remplit l'intervalle, qui sépare la promulgation de la loi de 1832 d'une décision Morel-Wasse, rendue par le Tribunal des Conflits, le 21 mars 1850 (*Recueil*, p. 274). La dernière période va de 1850 à 1868, date

à laquelle un autre arrêt du Tribunal des Conflits met un terme à de persistantes difficultés (Hameau, 30 janvier 1868, *Recueil*, p. 105). Depuis 1868, le système qui a réuni l'accord des différentes juridictions, et qui fonctionne encore à l'heure actuelle, est définitivement consacré.

SECTION I

Première période : an XIII — 1832

Il faut étudier successivement la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle de la Cour de Cassation.

Le Conseil d'Etat a lui-même évolué. Tout d'abord, et jusqu'en 1821, il admet que l'article 8 de la loi de ventôse doit s'entendre restrictivement : toutes les contraventions commises sur les chemins vicinaux, et qui ne consistent pas en *usurpations résultant de plantations d'arbres*, relèvent des tribunaux ordinaires, aux termes de la loi de 1791 (cf. 18 août 1807, S. 07. 2. 292, Duplessis). Puis, à partir de 1821 (Gramont, *Recueil*, p. 539), le Conseil d'Etat revendique la connaissance de *toutes usurpations*, de quelque manière qu'elles aient été opérées. D'ailleurs, le Conseil d'Etat ne reconnaît pas aux conseils de préfecture le droit de prononcer l'amende (Paulée, 1^{er} mars 1826, *Recueil*, p. 146). Il en donne cette raison que la loi du 9 ventôse ni aucune autre n'autorisent ces juridictions à prononcer des peines en matière de petite voirie. Les tribunaux de police restent seuls compétents à ce point de vue.

La Cour de Cassation n'a pas suivi l'évolution du Conseil d'Etat. Pour elle, la compétence administrative doit être restreinte aux *usurpations qui résultent de plantations*. Un arrêt du 7 avril 1827 (S. 27. 1. 566) l'indique énergiquement, en affirmant « que toute juridiction exceptionnelle doit être renfermée dans ses plus étroites limites; que, hors les cas précis pour lesquels cette juridiction est établie, il faut se hâter de rentrer sous l'empire du droit commun ».

Telles étaient les positions respectives des deux tribunaux suprêmes, lorsque la loi de 1832 intervint pour introduire un nouveau paragraphe dans l'article 479 du Code pénal. Ce nouveau paragraphe, n° 11, rappelle la disposition de l'article 40, titre 2, de la loi de 1791 précitée: il punit d'une amende de 11 à 15 francs « ceux qui auront *dégradé* ou *détérioré*, de quelque manière que ce soit, les chemins publics, ou *usurpé* sur leur largeur ». Quel sera l'effet de cette disposition nouvelle sur les solutions jurisprudentielles ?

SECTION II

Deuxième période: 1832-1850

Deux arrêts nettement opposés, rendus sensiblement à la même époque, l'un par la Cour de Cassation, l'autre par le Conseil d'Etat, nous renseignent sur la question de savoir si le nouvel article 479, n° 11, du Code pénal, a apporté quelque changement dans l'attribution de compétence.

Le 2 mars 1837, la Cour de Cassation décide que cet article 479, n° 11, « a virtuellement et *nécessairement* transporté aux tribunaux de simple police la portion de juridiction que l'article 8 de la loi du 9 ventôse an XIII avait attribuée aux conseils de préfecture, uniquement pour la répression des usurpations commises sur les chemins vicinaux » (1). Ainsi, pour la Cour suprême, l'article 8 de la loi de ventôse est implicitement abrogé.

Le 26 juillet 1838, une ordonnance en Conseil d'Etat affirme, au contraire, que les usurpations en question continuent à relever des conseils de préfecture. « Cette compétence n'a été changée par aucune loi. L'article 479, C. P., n° 11, s'est borné à reproduire la disposition de la loi du 6 octobre 1791, article 40, sans rapporter la loi du 9 ventôse an XIII. » Les deux textes doivent se combiner, continue le Conseil, en ce sens que le juge administratif fait cesser les usurpations et le juge de police prononce les amendes. « Cette combinaison attribuée à chaque autorité les pouvoirs qui lui appartiennent, en réservant à l'autorité administrative les mesures de conservation de la voie publique, et à l'autorité judiciaire l'application des pénalités » (S. 1839, 2. 267).

A l'appui de ces affirmations contraires, nous ne trouvons, à aucun moment, invoquée la loi du 21 mai 1836, qui venait de régler la matière des che-

(1) S. 1837, 1. 771, avec les observations de De Villeneuve, auxquelles nous avons emprunté une grande partie de l'historique donné au texte.

mins vicinaux. Cette loi, dit M. de Cormenin (1), laisse en blanc le contentieux des chemins vicinaux, « c'est donc le laisser tel qu'il existe ». Il est d'ailleurs intéressant de noter que la pensée première de la commission de rédaction avait été d'attribuer au juge de paix les questions d'anticipation et d'empiètement. De même, M. de Golbéry avait déposé un amendement tendant à fixer le partage de compétence entre le conseil de préfecture et le juge de paix siégeant en simple police. Mais cet amendement ne fut pas discuté. Au reste, la lecture des débats au *Moniteur* de 1836 (1^{er} semestre, p. 432), indique clairement à quel point les idées des députés étaient troublées par la divergence des textes et des arrêts. Quoi qu'il en soit, la loi est restée muette sur le point qui nous occupe.

Mais la Cour de Cassation ne sentait sans doute pas très sûr le terrain sur lequel elle s'était placée dans son arrêt de 1837. Aussi chercha-t-elle à asseoir sa jurisprudence sur une autre base que celle de l'abrogation implicite de la loi de ventôse, et elle crut précisément trouver cette base nouvelle dans la loi de 1836. Dans un arrêt du 8 février 1840, elle s'appuya sur ce que cette loi réglerait « seule aujourd'hui » la compétence et les attributions de l'administration relativement aux chemins vicinaux, et renfermerait un système complet de législation sur la matière. « Elle a dès lors *virtuellement et nécessairement* abrogé l'article 8 de la loi du 9 ventôse an XIII... quant à

(1) *Droit adm. f.*, 5^e éd., appendice, p. 34.

la compétence dont il avait investi... les conseils de préfecture » (S. 1840. 1. 281).

Cette argumentation, tout à fait contestable, ne convainquit pas le Conseil d'Etat, qui maintint sa jurisprudence de 1838 (cf. 1840, Mahieu-Decante, *Recueil*, p. 367; 1848, Renduel, *Recueil*, p. 183). Un arrêt du Tribunal des Conflits, Morel-Wasse (21 mars 1850, *Recueil*, p. 274), intervint à temps pour régler le litige. Le sieur Morel-Wasse qui avait usurpé sur un chemin vicinal, en dehors de toute plantation d'arbres, fut condamné, par le tribunal de simple police, à l'amende et à la réintégration à la voie publique du terrain occupé. Sur appel au tribunal correctionnel, le préfet de la Somme proposa le déclinatoire, qui fut rejeté en ces termes : « On ne peut admettre que les tribunaux de simple police, compétents pour prononcer l'amende... ne le soient pas pour réprimer l'usurpation et ordonner la réintégration ». Mais le Tribunal des Conflits se prononça contre le tribunal correctionnel, en reprenant mot pour mot les termes de l'arrêt précité du Conseil d'Etat du 26 juillet 1838 : « L'article 479... doit se combiner avec la loi du 9 ventôse an XIII, en ce sens que les conseils de préfecture sont chargés de faire cesser les usurpations commises sur les chemins vicinaux, et les juges de paix de prononcer les amendes ». Le système admis par la jurisprudence administrative depuis 1821 triomphait.

SECTION III

Troisième période : 1850-1868

La Cour de Cassation se rangea à ce système sans faire de difficultés nouvelles (15 février 1856, D. 56. 1. 349). Bien au contraire, elle s'empessa même d'aller plus loin que le Tribunal des Conflits dans le sens de la compétence administrative. A la suite d'un revirement complet de jurisprudence, elle reconnut plénitude de juridiction aux conseils de préfecture, quant à la réparation des dommages. Par une série d'arrêtés rendus à partir de 1860 (7 juillet 1860, D. 60. 1. 417; 14 février 1863, D. 63. 1. 271; 29 juillet 1864, D. 65. 1. 42), elle décida que l'autorité judiciaire était incompétente 1^o pour ordonner la réparation des dégradations commises sur les chemins vicinaux; 2^o pour prescrire la démolition des travaux confortatifs exécutés sans autorisation aux bâtiments situés le long des chemins vicinaux.

On pourrait, à la rigueur, concevoir qu'un travail confortatif se rattachât indirectement à l'idée d'anticipation, puisque ce travail a pour effet de retarder l'époque à laquelle le sol pourra être réuni à la voie publique. Raisonner de cette façon aboutirait à assimiler, comme le Conseil d'Etat le fait en matière de grande voirie quand il applique la loi du 29 floréal, an X, les faits de nature à produire une anticipation et les anticipations effectives. Mais, lorsqu'il s'agit de dégradations, aucun raisonnement par analogie

n'est susceptible d'étendre à ces contraventions la compétence administrative, réservée aux anticipations. Aussi, la Cour de Cassation n'arrive-t-elle à justifier sa solution qu'à l'aide d'un argument franchement erroné : « La réparation du dommage, décide-t-elle dans l'arrêt précité de 1863, est dans les attributions des conseils de préfecture, *auxquels, seuls*, il appartient de prononcer sur ces questions, aux termes de la loi du 29 floréal an X » (1). Mais la Cour oublie que la loi de l'an X s'applique seulement aux contraventions commises sur les dépendances de la grande voirie. Les chemins vicinaux font partie de la petite voirie, les contraventions qui s'y produisent relèvent donc, sauf texte exprès, des tribunaux de simple police.

Un nouvel arrêt du Tribunal des Conflits était nécessaire. Ce fut l'arrêt Hameau ou Préfet de la Sarthe, du 30 janvier 1868 (*Recueil*, p. 105). Le sieur Hameau avait exécuté, sans autorisation, des travaux de réparation au mur de face d'une maison longeant un chemin vicinal. Le conseil de préfecture de la Sarthe se déclara incompétent pour ordonner la démolition, le tribunal de simple police fit de même. Devant le Tribunal des Conflits, saisi du conflit négatif, le commissaire du Gouvernement, M. de Belbœuf, exposa de remarquables conclusions, dans lesquelles il se prononçait en faveur de la compétence judiciaire. Il rappelait le système complexe consacré en 1850; de la complexité du système, il concluait à la néces-

(1) Voir aussi veuve Ricord, 30 décembre 1859, D. 63, 1. 383.

sité de restreindre son application au cas spécial d'anticipation, sans vouloir l'étendre par analogie. Or, le fait de prolonger la durée d'un bâtiment qui existe constitue une contravention, mais n'équivaut pas à une usurpation ou anticipation sur la voie publique.

L'arrêt de 1868 est rendu en ce sens : « Le sieur Hameau n'était pas poursuivi pour avoir commis une anticipation... dès lors, le juge de simple police était compétent ». De cette décision, il découle *a fortiori* que seul le juge de simple police est compétent, lorsqu'il s'agit d'ordonner réparation de dégradations. De fait, à la suite de l'arrêt Hameau, la Cour de Cassation, le Conseil d'Etat, le Tribunal des Conflits se sont trouvés enfin d'accord sur les limites de la compétence administrative (1). Il nous reste, après avoir esquissé les grands traits du système actuel, ainsi élaboré au prix de maintes discussions jurisprudentielles, à l'apprécier au point de vue des textes, des principes et de la pratique.

SECTION IV

Le système actuel. — Appréciation

I. — D'après l'interprétation de la loi de ventôse qui a prévalu, le conseil de préfecture est chargé de

(1) Cependant un arrêt de Cour d'appel, resté isolé, a jugé le 7 juin 1872 que les Tribunaux civils sont incompétents pour ordonner la réparation des dégradations commises sur un chemin vicinal. Orléans, D. 73. 2. 33.

réprimer toutes les anticipations, de quelque nature qu'elles soient. Constitue une anticipation ou usurpation tout fait ayant pour résultat l'empiètement du propriétaire sur la voie publique vicinale et la soustraction *permanente* d'une partie du chemin vicinal à l'usage de tous. Ce caractère de permanence différencie l'usurpation de l'embarras de la voie, du dépôt de matériaux, de la simple dégradation (1).

Le conseil de préfecture constate l'anticipation, puis ordonne les réparations civiles. Le procès-verbal est ensuite transmis au tribunal de simple police qui prononce l'amende, prévue par l'article 479, n° 11, du Code pénal. Le tribunal n'est d'ailleurs aucunement lié par la décision du conseil de préfecture.

Ainsi la compétence administrative doit être interprétée étroitement. Cela n'a pas laissé que de soulever encore une difficulté, relative aux prolongements urbains des chemins vicinaux. On retrouve ici cette question des « traverses » qui a donné lieu, en matière de grandes routes, à tant de litiges de compétence. Jusqu'en 1864, la jurisprudence tant judiciaire qu'administrative refusait d'assimiler ces « traverses » aux chemins vicinaux qu'elles prolongent, exception faite pour les chemins vicinaux de grande communication. On estimait que la loi du 21 mai 1836 n'avait pas touché aux anciens règlements de voirie régissant les simples chemins vicinaux, mais qu'elle avait créé un régime particulier pour les chemins de

(1) *Répertoire* de Béquet, voi-zon, n° 482 b.

grande communication, qui offrent un intérêt à la fois départemental et communal (1). La loi du 8 juin 1864 a coupé court à toute controverse par son article premier : « Toute rue qui est reconnue, dans les formes légales, être le prolongement d'un chemin vicinal, *en fait partie intégrante* et est soumise aux *mêmes lois* et règlements ». La loi de ventôse s'applique donc ici.

2. — Ce système, issu de la loi de l'an XIII, est-il bien, dans son ensemble, celui qui résulte des textes sagement entendus ? Fait-il application de principes généraux ? Quelle est sa valeur pratique ? Nous examinerons ces questions avant de clore ce chapitre.

a) Comment fallait-il entendre et combiner entre eux les divers textes ? Tout d'abord, avant qu'intervint l'article 479, n° 11, du Code pénal, nous croyons que la situation était la suivante : la loi de ventôse an XIII, assez mal rédigée d'ailleurs, parlait cependant de « poursuites en contravention ». Cette expression semble indiquer que la loi avait en vue l'action publique. On peut argumenter dans le même sens de ce que l'article 8, qui attribue compétence au conseil de préfecture, est commun aux matières de grande et de petite voirie qui sont réglées successivement dans la loi. Tout porte à croire que cet article donne au juge administratif le droit de prononcer des amendes pour les contraventions de petite voirie qu'il prévoit, comme pour celles de grande voirie.

(1) V. Dalloz, *Code Lois administratives*, Voirie, n° 7947 et les arrêts cités. — Cf. aussi, pour le régime antérieur à 1864, Serrigny, *Procédure adm.*, n° 712.

« Il était bien inutile, estime Serrigny (1), de répéter plus explicitement une chose écrite en toutes lettres dans la loi du 29 floréal an X. » Avec le même auteur, nous pensons donc que la jurisprudence est erronée, qui refuse au conseil de préfecture le droit de prononcer des amendes, et qui fait intervenir deux juridictions pour une même contravention.

Quelle influence aurait dû rationnellement revêtir l'article 479, n° 11, du Code pénal, au point de vue de la compétence ? Toute la question revient à savoir si le législateur de 1832 entendait ou non déroger aux dispositions antérieures spéciales à la voirie. On ne conteste pas, en général, ce fait, qu'il a entendu maintenir les dispositions de la loi de l'an X, parce que cette loi concerne la grande voirie. Selon nous, il doit en être de même pour la loi de l'an XIII, bien que les chemins vicinaux fassent partie de la petite voirie. La raison en est que cette loi, dans la mesure où elle statue à leur sujet, attribue un régime particulier aux chemins vicinaux. Ce régime devient alors pour partie semblable à celui des voies de grande voirie. Si le législateur de 1832 a voulu maintenir la loi de l'an X, il a sans doute eu les mêmes intentions à l'égard de la loi de l'an XIII.

On peut invoquer, dans le même sens, le rapprochement des textes de l'article 479, n° 11, et de l'article 40 du titre 2 de la loi de 1791. D'après ce dernier article, l'amende pouvait s'élever à 24 livres. D'après le nouveau texte de 1832, elle ne peut dépasser

(1) *Procédure administrative*, n° 703.

45 francs. « Mais il est plus clair que la lumière, affirme Serrigny, que cette circonstance est sans influence sur la juridiction du conseil de préfecture pour maintenir et conserver la largeur des chemins vicinaux » (1).

En résumé, nous sommes d'avis que l'article 479, n° 11, laissait subsister l'état de choses antérieur.

b) C'est bien ainsi que l'a interprété le Tribunal des Conflits, en 1850. Mais il a également consacré la dualité de juridiction, contre laquelle nous nous sommes déclaré tout à l'heure. Il l'a fait en invoquant des principes de droit administratif, qu'un arrêt du Conseil d'Etat de 1838 (*supra*, p. 101) énonçait déjà dans les mêmes termes. La dualité des juridictions, selon le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits, est une combinaison nécessaire pour attribuer à chaque autorité les pouvoirs qui lui appartiennent. Le juge administratif fait cesser les usurpations, ordonne les réparations civiles, parce qu'il s'agit là de mesures de conservation de la voie publique, qui doivent être réservées à l'autorité administrative. C'est effectivement le système adopté dans la loi du 29 floréal an X. Mais si le juge de police doit prononcer les amendes, la raison en est, prétendent les mêmes tribunaux, que l'application des pénalités est réservée à l'autorité judiciaire.

Or, la loi de l'an X rompt délibérément avec ce

(1) C'est sans doute parce qu'elle s'en rendit compte, que la Cour de Cassation ne persista pas dans l'argumentation de son arrêt de 1837, et qu'elle s'appuya, en 1840, sur la loi de 1836. Il est inutile de faire le procès de ce nouvel argument. V. *supra*, p. 102

dernier principe. Cette loi fondamentale n'observe donc pas la répartition des compétences conforme aux principes énoncés. Pourquoi veut-on que la loi de l'an XIII, qui se trouve singulièrement « dans la ligne », pour ainsi dire, de la loi de l'an X, n'ait pu ni voulu en user avec la même liberté ? Sans doute, on objectera que la loi de ventôse ne s'exprime pas en termes formels comme celle de floréal, et qu'en matière pénale — où nous sommes — l'interprétation étroite est de rigueur. Mais il sera alors permis de se demander comment il se fait que la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation aient pu tant de fois interpréter extensivement la loi de floréal an X, et faire intervenir, au point de vue de l'attribution de compétence, des éléments absolument étrangers à cette loi, tels que la date des règlements de voirie, qui fait varier la compétence selon qu'elle est antérieure ou non à 1789 ?

c) Ainsi, les principes n'imposaient pas la solution adoptée. De plus, cette solution est tout à fait fâcheuse en pratique. Elle constitue un embarras superflu et elle conduit à saisir deux tribunaux à raison du même fait. Sans doute, il est d'autres cas où la même situation se présente. C'est ainsi que le conseil de préfecture ne pouvant prononcer de peines corporelles, les contraventions de grande voirie susceptibles d'entraîner l'emprisonnement sont également déferées aux tribunaux judiciaires. Mais, dans cette hypothèse, la solution est évidemment commandée par des principes d'un ordre supérieur à ceux que nous venons d'analyser.

En fait, l'énorme majorité des auteurs, des commissaires du Gouvernement se sont de tout temps prononcés contre cette complication inutile (v. Cormenin, 1^{re} éd., appendice p. 34; Serrigny, *loc. cit.*; Gautier, *Maîtres mineurs*, p. 273. De Belbœuf, conclusions sous Hameau, 1868, *R.* p. 105 : « Tout en acceptant le système qui résulte de votre jurisprudence, nous ne pouvons nous empêcher de regretter les inconvénients, les tiraillements, les difficultés pratiques inhérentes à l'existence d'une double juridiction »).

CHAPITRE II

LA LOI DU 15 JUILLET 1845 SUR LA POLICE DES CHEMINS DE FER

I. — La nouvelle loi est divisée en trois titres. Le premier et le troisième nous intéressent seuls. Leur dénomination, en effet, suffit à remettre en mémoire une distinction que l'étude de la voirie terrestre a suffisamment fait connaître. Le titre I^{er} s'intitule : « Mesures relatives à la *conservation* des chemins de fer ». Le titre III^e est dénommé : « Des mesures relatives à la *sûreté de la circulation*... » Dans le titre I^{er}, on lit que les chemins de fer construits ou concédés par l'Etat font partie de la *grande voirie* (art. 1^{er}), puis que les contraventions aux dispositions de ce titre seront « constatées, poursuivies et réprimées comme en matière de *grande voirie* » (art. 11). Ces derniers mots reproduisent intentionnellement les derniers mots de l'article 1^{er} de la loi de l'an X : constatation, poursuite, répression relèvent du conseil de préfecture dans l'une et l'autre loi. Au contraire, dans le titre III^e, où une série de délits sont prévus expressément et frappés de peines sévères, ces peines relèvent des tribunaux ordinaires, parce qu'il s'agit de la sûreté de la circulation et de l'exploitation.

La lecture des travaux préparatoires fait comprendre aisément pourquoi la distinction des mesures de conservation et des mesures qui visent la circulation est à la base même de la loi nouvelle. Les auteurs ont eu constamment présent à l'esprit le régime de la grande voirie terrestre. Le ministre des Travaux publics affirmait : « Quant à la compétence de l'autorité administrative en pareille matière, elle ne peut évidemment pas être contestée. Il ne peut pas y avoir une juridiction pour la *conservation* des routes de terre et une juridiction différente pour la *conservation* des routes de fer » (1). De même le premier rapporteur à la Chambre des Députés, M. de Chasseloup-Laubat, justifiait comme suit la rédaction de l'article 21 du titre III (séance du 12 mai 1844, *Moniteur*, p. 1902) : « Cet article a subi de notre part une modification qui... nous paraît nécessaire... pour lui conserver son caractère et son but. Au lieu des mots : des ordonnances royales — sur la police, la sûreté, l'usage ou la *conservation* du chemin de fer — nous avons mis : sur la police, la sûreté et l'*exploitation* du chemin. En effet, tout ce qui est relatif à la conservation du chemin est réglé par le titre I^{er} qui établit des compétences et des pénalités spéciales ». Et M. de Chasseloup-Laubat se refuse à laisser figurer au titre III « une expression qui semblerait en contradiction avec le principe même de la loi ».

2. — Dans tous les domaines, la jurisprudence a

(1) *Recueil général des Lois*, 1845, p. 271, en note.

rencontré des difficultés dans l'application de la distinction précitée. Il est naturel que les mêmes difficultés se produisent, à l'occasion d'une loi fondée tout entière sur cette distinction. Les mesures prises dans l'intérêt de la conservation ne sauraient être indifférentes à la sécurité de la circulation, surtout lorsqu'il s'agit de chemins de fer. Cela est si vrai, que le rapporteur dont nous venons de citer les paroles commettait lui-même, à propos d'une disposition de l'article 3 du titre I^{er}, la confusion contre laquelle il défendait plus haut l'article 21 du titre III : « Nous avons remplacé, disait-il, les termes trop absolus de l'article par un paragraphe ainsi conçu : « la distance à observer pour les plantations et l'élagage des arbres plantés, c'est-à-dire tout ce qui intéresse la conservation du chemin, et même *la sûreté de la circulation* ! »

En matière de voies ferrées, les principales difficultés ont résulté de ce fait, que les règlements intervenus postérieurement à la loi de 1845 et qui s'y réfèrent, perdent souvent de vue le principe même qui a présidé à sa rédaction, et placent ainsi la jurisprudence en face de combinaisons et de contradictions de textes à peu près inextricables (1).

Une ordonnance du roi, du 21 novembre 1846, réglemente, en exécution de la loi de 1845, la « police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer ». Conformément à cet intitulé, l'ordonnance se réfère au

(1) Comparer, pour tout ce qui va suivre, S. 1914. 2. 169, et la note de M. Hauriou. Voir l'ordonnance de 1846, au *Recueil général des Lois*, 1846, p. 362.

titre III de la loi, en ce qui concerne les tribunaux compétents pour connaître des contraventions à ses prescriptions. Ce sont donc les tribunaux judiciaires (correctionnels) qui sont visés. Mais certaines prescriptions de l'article 61 de l'ordonnance rappellent nettement les prescriptions contenues dans le titre 1^{er} de la loi (article 2). Les deux textes — article 2 de la loi, article 61 de l'ordonnance — font également allusion aux dépôts « d'objets quelconques » et à la présence de « bestiaux » dans l'enceinte du chemin de fer. Or, les prescriptions de l'article 2 sont sanctionnées par la contravention de grande voirie. Par conséquent, deux juridictions peuvent se trouver ici concurrentes : le conseil de préfecture, le tribunal correctionnel. La jurisprudence, appelée à statuer sur l'introduction de bestiaux sur la voie, avait, avant 1901, résolu la difficulté par une distinction. Si l'introduction était volontaire, elle attribuait la compétence au tribunal correctionnel, même lorsque les bestiaux avaient commis des dégradations (l'infraction était alors considérée comme indivisible). Si l'introduction était involontaire, la jurisprudence appliquait l'article 2 de la loi au lieu de l'article 21 du titre III, et le conseil de préfecture devenait compétent.

Le décret du 1^{er} mars 1901 (1) comporte un titre VI, qui s'intitule Police et surveillance, et contient un article 51 ainsi libellé : « Il est défendu à toute personne étrangère au service du chemin de fer : 1^o de

(1) Siray, *Lois annotées*, 1901, p. 36.

pénétrer... circuler... stationner; 3^o d'y *introduire* chevaux, bestiaux ou animaux d'aucune espèce ou de *laisser s'y introduire* ceux dont elle a la garde; 6^o de *dégrader* les clôtures, barrières, talus, bâtiments et ouvrages d'art ». Les contraventions au présent règlement sont réprimées conformément au titre III de la loi de 1845, c'est-à-dire par les tribunaux judiciaires (correctionnels) [1].

L'application de ce décret de 1901 nous amène à reprendre d'abord la question des bestiaux qui s'introduisent sur la voie. La distinction faite par la jurisprudence antérieurement à 1901, entre l'introduction volontaire par le délinquant et l'introduction involontaire n'est plus possible, en présence des termes formels de l'article 57, 3^o. Désormais, toute introduction constitue un délit relevant du tribunal correctionnel.

La question des dégradations commises demande également une explication. Celles qui résultent de l'introduction de bestiaux peuvent être considérées comme formant avec cette infraction un ensemble indivisible. Mais qu'advient-il des autres ? A prendre à la lettre l'article 57, n^o 6, du décret de 1901, il semble que les tribunaux correctionnels deviennent compétents pour toutes les dégradations aux barrières, talus, etc. Mais le domaine de l'article 2 de la loi de 1845, titre I^{er}, et de la contravention de grande voirie, va se trouver, de ce chef, considérablement réduit ? Le décret de 1901 a-t-il le pouvoir

(1) Titre VII, art. 75.

de déroger ainsi à la loi : un arrêt de la Cour de Paris, du 19 janvier 1912 (1), le nie formellement : ce décret n'a pu changer l'ordre des juridictions.

D'autres arrêts, sans aller jusque-là, se bornent à proposer des solutions intermédiaires susceptibles de réserver une compétence assez étendue aux conseils de préfecture, tout en laissant en vigueur le décret de 1901. C'est ainsi que d'après un jugement du tribunal de la Seine, du 18 février 1913 (1), il conviendrait d'envisager, dans chaque affaire, la nature et le caractère des faits incriminés. Si la dégradation porte plutôt atteinte à la sûreté de l'exploitation du chemin de fer, elle relève du tribunal correctionnel. Si elle atteint plutôt la conservation du domaine public, elle relève du conseil de préfecture.

Ce dernier critérium est d'une application singulièrement délicate et laisse une place bien grande à l'arbitraire du juge. D'autre part, il est difficile d'affirmer que le décret de 1901 est illégal dans celles de ses dispositions qui soustraient au conseil de préfecture la connaissance des dégradations. Nous croyons, avec M. Hauriou, que le pouvoir exécutif puise dans la loi de 1845 « le droit d'édicter toutes les mesures qui lui paraissent indispensables à la police, à la sécurité de l'exploitation des chemins de fer » (2).

Faut-il donc admettre la possibilité de deux pour suites parallèles : l'une devant le tribunal correctionnel,

(1) S. 1914. 2. 169.

(2) Note de M. Hauriou au Sirey, 1914. 2. 169.

visant à la répression de l'infraction qui a compromis la sûreté de l'exploitation; l'autre devant le Conseil de préfecture, tendant à réprimer l'atteinte portée à l'intégrité du domaine public ? Nous reconnaissons que ce système conduit à poursuivre le même fait devant deux juridictions différentes, avec le risque de voir intervenir deux condamnations distinctes, au mépris de la règle *non bis in idem*. Cependant, l'inadvertance des auteurs du décret de 1901 nous semble devoir aboutir à cette conséquence très regrettable au point de vue pratique. Nous ne discernons pas, en effet, de raison valable, le décret de 1901 étant par hypothèse légal, de préférer un texte à l'autre.

Quoiqu'il en soit — et c'est tout ce que nous avons à en retenir ici — l'existence même de cet imbroglio de textes, la diversité des solutions proposées par une jurisprudence cruellement embarrassée, montrent assez combien il est ardu d'établir une distinction rationnelle au point de vue de la compétence, et de s'y tenir.

CHAPITRE III

LA LOI DU 30 MAI 1851 SUR LA POLICE DU ROULAGE

Avant la loi de 1851, les contraventions à la police du roulage relevaient du conseil de préfecture, aux termes d'une loi du 29 floréal an X, spéciale à la matière et distincte de la loi du même jour, étudiée plus haut. Cette attribution de compétence se conçoit parfaitement, si l'on sait qu'en l'an X la police du roulage avait essentiellement pour but de prévenir la détérioration des routes (1). Mais le système adopté, très restrictif, et qui s'attachait à réglementer le poids des chargements par rapport à la largeur des jantes des voitures, n'apparut pas, à l'usage, susceptible d'exercer beaucoup d'influence sur la conservation des routes. La loi de 1851 revint donc au système de la liberté, atténué par une réglementation de police. Les poids, la largeur des jantes sont maintenant libres, et, de ce fait, une grande partie des contraventions déférées antérieurement aux conseils de préfecture disparaissent. Mais la loi confie à des règlements d'administration publique

(1) V. Aucoc, *Conférences*, t. III, p. 209.

le soin de déterminer un certain nombre de prescriptions de police. Comment vont être désormais sanctionnées ces prescriptions de police ? Les sanctions différeront-elles selon que le roulage s'effectuera sur des voies de grande ou de petite voirie ? Telles sont les deux questions qui intéressent notre sujet.

1. — Le législateur s'est inspiré de la distinction entre les mesures qui visent la conservation et celles qui intéressent la circulation. Il a opéré sur cette base une répartition des infractions entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire (article 17 du titre III). L'examen seul de cette répartition fournit, une preuve nouvelle de la difficulté d'appliquer convenablement la distinction.

Le conseil de préfecture connaît (art. 9) de tout dommage causé à la route par le voiturier. C'est une exacte application du système. Le même conseil connaît aussi (art. 4) des contraventions aux « dispositions des nos 1, 2, 3, 5 et 6 du premier paragraphe de l'article 2, et des nos 1, 2 et 3 du deuxième paragraphe du même article ». Analysons les dispositions auxquelles ces chiffres renvoient.

La forme des bandes des roues, la forme des clous des bandes (art. 2, pg. 1, nos 2 et 3) intéressent bien, au premier chef, la conservation des routes. Il importe notamment, comme l'indiquait le rapporteur de la loi, que les bandes des roues ne soient ni coniques ni anguleuses. Mais la forme des moyeux, le maximum de la longueur des essieux, le maximum de leur saillie au-delà des moyeux (art. 2, pg. 1, n^o 1), intéressent la circulation plus que la conservation.

Cela est si vrai, que l'exposé des motifs justifie comme suit cette disposition: « On ne pourrait tolérer sur les routes des voitures dont l'essieu serait tellement long que la *circulation* des autres voitures en serait interceptée ». De même, le maximum du nombre de chevaux de l'attelage: le texte même de la loi le limite à ce que « peut comporter la police ou la libre *circulation* des routes (art. 2, pg. 1, n° 5). De même, la disposition du n° 6 (pg. 1) du même article 2, renvoie à deux sortes de prescriptions bien différentes: réglementation de la *circulation* pendant les jours de dégel; précautions à prendre pour la protection des ponts suspendus. Enfin, parmi les prescriptions visées dans les trois premiers numéros du paragraphe 2, il n'en est pas une qui n'intéresse la commodité de la circulation à un degré supérieur. L'intérêt de la conservation apparaît plus indirect.

Cette confusion perpétuelle entre les deux intérêts en présence n'est pas pour nous surprendre. Elle est, pour ainsi dire, inévitable. Mais c'est tout de même la distinction de ces deux intérêts qui préside à la répartition des infractions entre les deux juridictions. A ce point de vue, l'œuvre du législateur de 1851 est assez défectueuse.

2. — Une autre source de complication réside dans ce fait, que la loi de 1851 ne s'applique pas à toutes les voies terrestres, sans qu'elle limite uniquement cependant son champ d'action à la grande voirie. Son domaine comprend les « routes nationales et départementales et *chemins vicinaux de grande com-*

munication » (1). Nous retrouvons ici une tendance déjà signalée (supra p. 107), à placer les chemins de grande communication sous un régime particulier, qui les assimile par maints endroits à la grande voirie. Le rapporteur de la loi nous donne les motifs de l'extension précédente: « commandée, dit-il, non seulement par le roulage, qui, depuis quelques années, emprunte assez fréquemment (ces) chemins, mais encore et surtout par l'agriculture, qui réclame depuis longtemps les bienfaits de la liberté... (sur le) parcours des lignes presque exclusivement affectées au transport de ses denrées ».

Des décrets successifs du 27 mai 1921 et du 31 décembre 1922 simplifient sur ce point le système de la loi, car leurs prescriptions sont communes à toutes les voies publiques. Mais, en ce qui concerne les contraventions et la compétence, la situation reste la même après 1922 comme avant, un décret ne pouvant créer ni modifier une peine (2). Les infractions commises sur les chemins vicinaux ordinaires et d'intérêt commun continuent à n'avoir d'autre sanction que celle de l'article 471, n° 15, du Code pénal. Le conseil de préfecture reste incompétent.

(1) Article 1^{er} de la loi de 1851.

(2) Cf. G. Renard, *Cours élémentaire de Droit public*, p. 149, note 2.

CONCLUSION

I. — Nous cherchions, au début de ce travail, un fil d'Ariane qui pût nous guider à travers le dédale de la compétence. Il est temps de rassembler les observations fragmentaires qui précèdent et de conclure. A vrai dire, nous avons un peu l'impression d'avoir trouvé, non pas un fil, mais un véritable écheveau qu'il s'agit de débrouiller. Cependant, en confrontant les différents chapitres entre eux, nous apercevons trois directions différentes qui s'entrecroisent, se recouvrent même dans une assez large mesure. Il est possible d'en donner une vue schématique et de rappeler comment tantôt le législateur, tantôt la jurisprudence s'y sont engagés.

1. — La compétence est déterminée d'abord par le lieu, c'est-à-dire par la qualification de la voie sur laquelle l'infraction s'est produite. Sur les dépendances de la grande voirie, la contravention relève, en général, du conseil de préfecture. Elle relève du tribunal de simple police sur les dépendances de la petite voirie. C'est ce système qui était en germe dans la loi de l'an X, sans que le législateur voulût alors lui donner un caractère définitif.

Mais, immédiatement, nous remarquons que ce premier critérium ne saurait suffire.

En premier lieu, *certaines contraventions de voirie commises sur des voies classées dans la petite voirie, relèvent, partiellement ou en totalité, du conseil de préfecture*. Ce sont les contraventions à la police du roulage, prévues dans les articles 4 et 9 de la loi de 1851, et dont le domaine comprend, aux termes de l'article 1^{er}, les chemins vicinaux de grande communication. Ce sont aussi les contraventions résultant d'usurpations effectives commises sur les chemins vicinaux de toutes catégories — ces dernières infractions relevant du conseil de préfecture au point de vue seulement des réparations civiles.

En second lieu, *certaines contraventions commises sur des voies classées dans la grande voirie, sont qualifiées par la loi et la jurisprudence, de même que par les auteurs, contraventions de petite voirie. Elles relèvent du tribunal de simple police*. C'est ce qui se produit pour les rues de Paris. Nous avons fait observer que, pour les grandes routes, la même terminologie était quelquefois employée. Car — il ne faut pas se lasser de le répéter — nous ne sommes en présence ici que d'une terminologie particulière et d'une terminologie défectueuse. Les contraventions dénommées de petite voirie sont, à vrai dire, des contraventions de police. Celles-ci peuvent avoir lieu sur toute espèce de voies, classées dans n'importe quelle catégorie de voirie. Mais, malgré son vice initial, la terminologie qui précède est consacrée. Nous devons en tenir compte dans ce résumé que nous faisons des solutions positives actuelles, et constater que cette terminologie trouble l'économie du système

simple, qui consisterait à distinguer uniquement les infractions d'après le lieu où elles interviennent.

Aussi bien nous faut-il, pour différencier les contraventions de police et de « petite voirie » des contraventions de grande voirie, qui, elles, affectent vraiment la voie publique dans sa matérialité, un critérium autre que le lieu. Le voici, et c'est le second auquel nous avons fait allusion.

2. — La compétence est déterminée en seconde analyse par la nature de l'intérêt auquel l'infraction porte atteinte. S'il s'agit de l'intérêt de la voie publique, au point de vue de sa *conservation* et de sa viabilité, la contravention est de grande voirie, à condition d'ailleurs qu'elle ait été commise sur certaines voies bien spécifiées par la loi. S'il s'agit de l'intérêt de la *circulation*, c'est-à-dire de l'intérêt des personnes qui utilisent la voie publique, la contravention relève du tribunal de simple police, qu'elle soit qualifiée « de petite voirie » ou de police. Ceci n'est d'ailleurs absolument vrai que pour les voies terrestres.

a) Cette distinction des deux intérêts joue un rôle considérable en matière de compétence. M. le doyen Duguit définit même, d'une façon absolue, la contravention de grande voirie comme consistant dans « tout empiètement sur la voie publique » ou dans « la méconnaissance des charges » qui grèvent les propriétaires riverains au profit de la voie publique (*Dr. const.*, 2^e éd., t. III, p. 354). Un auteur récent, M. Louis Trotabas, part de la distinction qui précède pour construire une ingénieuse théorie, qui rend compte d'un grand nombre de faits. Il adopte la

terminologie à laquelle nous faisons allusion plus haut et lui donne une portée générale. Cette distinction de la petite voirie et de la grande voirie, dit-il en substance, peut paraître confuse, « parce que, en réalité, elle est double et revêt soit un aspect technique, soit un aspect juridique » (1). Au point de vue technique, elle aboutit à classer les diverses voies de communication dans les deux catégories bien connues, d'après l'importance plus ou moins grande de ces voies. Au point de vue juridique, la « petite voirie a trait à la sécurité de la circulation » et elle dépend de l'autorité compétente en matière de police générale; « la grande voirie assure, au contraire, la conservation de la voie. Ce sont les autorités administratives qui ont spécialement les pouvoirs de conservation, d'entretien et d'aménagement du domaine, qui établissent ses règles ». M. Trotabas ajoute que les règles « juridiques » de la petite et de la grande voirie, loin de ne s'appliquer qu'aux portions du domaine correspondantes, « se superposent en réalité sur un même fonds, que celui-ci appartienne au point de vue technique à l'une ou l'autre voirie ». Il en cite comme exemples le régime des rues de Paris et celui des chemins vicinaux, d'après la loi de ventôse an XIII. Nous reviendrons, plus loin, sur cet essai séduisant de synthèse juridique en matière de voirie.

b) L'importance considérable du critérium que nous étudions apparaît encore dans la tendance incon-

(1) L. Trotabas, *De l'Utilisation du Domaine public par les Particuliers* (Essai de classification juridique). Thèse, Paris, 1924, p. 82.

testable des textes, de la jurisprudence et des auteurs, à considérer le conseil de préfecture comme le gardien naturel du *domaine public* en général.

Laferrière, définissant la contravention de grande voirie, y voyait « un fait matériel pouvant compromettre la conservation du domaine public ou nuire à l'usage auquel il est légalement destiné » (1). A l'époque de la discussion de la loi de 1845 sur les chemins de fer, le ministre des Travaux publics, M. Dumon, disait à la Chambre : « Les routes de fer, comme les routes de terre, font partie du domaine public, et il est de principe fondamental que ce qui tend à la conservation du domaine public est dans les attributions de la juridiction administrative » (2).

Voici encore un exemple très caractéristique, emprunté à la plus récente jurisprudence du Conseil d'Etat : la Société des Hôtels de l'Etoile avait contrevenu à l'article 4 du décret de 1852, modifié par une loi de finances du 13 juillet 1911. L'article précité, avant la modification indiquée, n'était pas sanctionné par la contravention de grande voirie, parce qu'il ne visait que des prescriptions susceptibles d'être imposées aux constructeurs de maisons, « *dans l'intérêt de la sûreté publique et de la salubrité* ». Mais l'article 118 de la loi de 1911 complète le texte de 1852 par l'adjonction suivante : « ainsi que (sous-entendu : *dans l'intérêt*) *de la conservation des perspectives monumentales et des sites* ». C'en est assez

(1) *Juridiction administrative*, t. II, p. 633. .

(2) V. *Recueil général des Lois*, 1845, p. 271, en note.

pour que toute infraction à cette disposition nouvelle de l'article 4 relève désormais du conseil de préfecture. En l'espèce, il s'agissait d'un immeuble élevé à une hauteur excessive: mais le Conseil d'Etat n'invoque plus, comme dans certains arrêts cités au chapitre « Rues de Paris », l'intérêt de conservation de la voie publique (1); il se fonde sur l'intérêt de conservation des perspectives monumentales et des sites, autres dépendances du domaine public. Les termes de l'arrêt, rendu le 6 décembre 1922, sont formels: il y a contravention de grande voirie parce que « les arrêtés pris par le préfet de la Seine, en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911, ont pour but d'assurer la *protection et la conservation du domaine public* » (Hôtels de l'Etoile, *Recueil*, 1922, p. 903).

c) Il serait vain, par conséquent, de nier l'ampleur singulière prise par cette distinction entre ce qui intéresse la conservation de la voie publique, du domaine public en général, d'une part; et, d'autre part, ce qui intéresse la circulation. Mais il n'en reste pas moins que nous ne trouvons pas là le critérium unique de la compétence. Ce fait est évident dès l'abord, puisque nous avons précédemment délimité le champ d'action d'un premier critérium. Nous désirons cependant préciser notre pensée, en montrant que celui que nous étudions maintenant, tantôt est appliqué incomplètement, tantôt ne l'est pas du tout.

(1) Voir supra, p. 66

Il est appliqué incomplètement en matière de voirie vicinale, ainsi qu'en matière de voirie fluviale et maritime. La voirie vicinale comprend trois catégories de voies. En ce qui concerne le roulage, le législateur de 1851 n'a étendu sa répartition des infractions, d'ailleurs bien défectueuse, entre les juridictions administrative et judiciaire, qu'aux chemins vicinaux de grande communication. En revanche, si la loi du 9 ventôse an XIII s'applique aux trois catégories de chemins vicinaux, elle n'est interprétée par les tribunaux que comme visant les seules usurpations. Ce n'est donc pas toute la « police de la conservation » de ces chemins, tant s'en faut, qui relève du conseil de préfecture.

La voirie fluviale et maritime donne lieu à une observation identique. Sans doute, toute infraction intéressant la conservation de la voie relève du juge administratif; mais, en revanche, bien des infractions qui n'intéressent que la sûreté de la circulation ou sa commodité, relèvent aussi du juge administratif. Notre critérium vaut pour une partie des infractions; pour une autre part, il s'efface devant un troisième critérium que nous apprécierons tout à l'heure: la *date* du règlement qui est à la base de la répression.

Enfin, notre second critère n'est pas du tout appliqué en matière de voirie urbaine (sauf pour les rues de Paris, qui font partie de la grande voirie); il ne l'est pas davantage en matière de voirie rurale.

Toutes ces restrictions nous empêchent de nous rallier sans réserve à la thèse précitée de M. Trotabas.

3. — En troisième et dernier lieu, la compétence

est aussi déterminée par la *date* des textes édictant la réglementation. M. Aucoc signalait ce fait en étudiant le régime de la hauteur des maisons à Paris (supra. p. 67). Nous faisons nous-même une remarque analogue à l'occasion de la ville de Montpellier (supra, p. 72). Mais, dans ces hypothèses, la question des anciens règlements n'était qu'accessoire : le régime de la voirie terrestre, au point de vue de la compétence, est presque entièrement dominé par les deux distinctions qui font l'objet des deux paragraphes précédents. Au contraire, la matière de la voirie fluviale et maritime fait une part plus large à ce troisième critérium ; elle n'use du deuxième qu'à titre en quelque sorte subsidiaire ; elle ignore le premier, puisqu'il n'y a pas de petite voirie fluviale et maritime (1). M. Aucoc écrivait : « Quand il s'agit d'infractions aux dispositions des anciens édits (relatifs à la police de la navigation), le conseil de préfecture est compétent sans qu'il y ait à distinguer quel est le but de la disposition à laquelle une contravention a été commise » (*Conférences*, III, p. 514). Il en est de même pour les infractions aux dispositions des arrêtés préfectoraux, quand ceux-ci ont été pris pour assurer l'exécution des anciens règlements. En termes énergiques, un auteur plus récent résume comme suit le système : « Ce qui détermine la compétence, ce n'est pas le but, la nature de la prescription violée, *c'est sa date*. Peu importe qu'elle intéresse

(1) Ce n'est qu'abusivement que l'on peut ranger les rivières non navigables ni flottables dans la petite voirie.

la conservation de la voie, la police et l'ordre, la salubrité même; il faut et il suffit, pour entraîner la compétence administrative, qu'elle soit inscrite dans un règlement de voirie antérieur à 1789 » (1).

II. — Il est nécessaire de reprendre un à un ces trois critères différents, afin d'apprécier leur valeur juridique.

I. — Le critérium tiré du lieu, de la nature de la voie publique affectée par l'infraction, est évidemment correct au point de vue de la légalité. La loi du 29 floréal an X l'impose en termes formels. La loi du 9 ventôse an XIII a été, selon nous, sagement interprétée par la jurisprudence, qui s'est refusée à la déclarer abrogée par le nouvel article 479, n° 11, du Code pénal. Par conséquent, la compétence devait varier selon la qualification technique donnée à la voie: sans cela, les lois auraient été violées.

Mais si nous nous plaçons sous l'angle de la saine logique et de la pratique, nous pensons que la distinction consacrée par les textes est une source de complications peu souhaitables. Elle se comprenait davantage autrefois, lorsque la circulation empruntait avant tout les grandes routes; lorsque, surtout, les voies vicinales et urbaines, appartenant aux communes à peine reconnues comme personnes du droit public, n'étaient pas unanimement considérées comme des dépendances du domaine public. Mais, à l'heure actuelle, la circulation est intense partout; les communes sont définitivement, et à tous

(1) Marsalès, Thèse, p. 281.

points de vue, incorporées dans l'Administration publique, les voies de petite voirie font incontestablement partie du domaine public. Ceci établi, on conçoit difficilement que, seules, les grandes routes reçoivent la protection particulière que la compétence administrative leur assure, grâce au taux beaucoup plus élevé des amendes. La solution est particulièrement choquante, dans l'hypothèse spéciale où la rue d'une ville est plus large que la route qu'elle prolonge (supra, p. 29), et où par conséquent la même infraction, selon qu'elle a été commise au milieu de la voie ou sur l'un des bas-côtés, se trouve réprimée de façon très différente et très inégale. « Toutes les voies publiques servent également à l'usage de tous et doivent être également protégées (1). »

2. — Le second critérium, qui s'inspire de l'idée de conservation du domaine public opposée à l'idée de circulation, se justifie par la combinaison de la loi de l'an X et des lois antérieures réglant les matières de police générale. Il correspond à une distinction, fondamentale en droit administratif, entre le pouvoir domanial et le pouvoir de police.

Cependant, il faut bien avouer que son application est, dans maintes hypothèses, extrêmement délicate. Nous avons donné de ce fait, aussi bien pour les rues

(1) Marsalès, Thèse, p. 295. Ajoutons au texte cet argument, déjà signalé dans nos précédents chapitres, à savoir que le législateur de l'an X projetait d'étendre aux voies urbaines — et sans doute aussi aux chemins vicinaux — le régime qu'il instituait. Les loisirs seuls lui ont manqué pour le faire, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs.

de Paris et les routes que pour les voies navigables et les ports, des exemples si caractéristiques que nous ne croyons pas utile d'y revenir. Nous rappellerons seulement la maladresse avec laquelle le législateur de 1851 a fait emploi de la distinction, de même que les embarras dans lesquels la loi de 1845, basée sur elle, et les règlements ultérieurs pris en 1846 et en 1901, ont plongé la jurisprudence.

3. — Enfin, le dernier critérium, qui se fonde sur la *date* des règlements de voirie, devrait être rejeté sans hésitation par la jurisprudence.

Sans doute, il paraît facile de savoir ce que prescrit ou défend de façon expresse tel ou tel règlement antérieur à 1789. De plus, les préfets, dans leurs arrêtés, prennent parfois la peine de viser le texte réglementaire de l'ancien Régime dont ils veulent assurer l'exécution. Cependant, lorsqu'ils ne l'ont pas fait, il est téméraire dans bien des cas de préjuger de leurs intentions dans tel ou tel sens. En pratique, il y a là purement et simplement une question de fait (*supra*, p. 84).

Plaçons-nous sur le terrain légal. A première vue, nous ne concevons aucun motif, pour que la juridiction administrative jouisse du monopole de connaître des contraventions aux anciens règlements. D'autant que, pour les infractions aux édits royaux concernant l'alignement, les tribunaux ordinaires sont compétents en matière de voirie urbaine (sauf à Paris). Il n'est donc pas contestable que ces tribunaux puissent assurer la sanction des anciens règlements. D'ailleurs la loi de 1791, qui maintient en vigueur

ces règlements ne contient pas un seul mot, d'où la compétence d'une juridiction plutôt que d'une autre doive s'induire. La loi du 29 floréal an X est également muette sur ce point. Par quel raisonnement la jurisprudence administrative a-t-elle donc abouti à une interprétation absolument extra-légale ?

Nous croyons qu'elle a obéi à deux ordres de préoccupations : à des préoccupations traditionnalistes, à des préoccupations pratiques.

Sous l'ancienne législation, les intendants, à la fin du régime monarchique, connaissaient seuls « et privativement à tous autres juges, des règlements concernant la police pour la liberté de la navigation et du flottage » (édit du 23 juillet 1783). Le Conseil d'Etat semble avoir estimé que les conseils de préfecture étaient les héritiers naturels de cette juridiction des intendants. Cette conception est dans la ligne générale de sa jurisprudence relative aux contraventions de voirie : « Le plus souvent, écrit M. Marsalès, il reste étroitement traditionnaliste. Notamment ses décisions touchant la compétence; la généralisation qu'il a faite des règles des anciens règlements (touchant) l'imputabilité et la responsabilité en matière d'amendes, sont directement inspirées de la pratique du Conseil du Roi » (Thèse, p. 149).

L'Administration, de son côté, a toujours cherché à étendre la compétence des conseils de préfecture, afin de mieux assurer la protection du domaine. L'opinion générale, en effet, depuis l'an X et jusqu'à une époque récente, voulait que « compétence judi-

ciaire » fût ici synonyme d'impunité (1). Le Conseil d'Etat cédait aux instances de l'Administration et partageait l'opinion commune. Cette préoccupation d'ordre pratique, à savoir la vigueur de la répression, l'a incontestablement poussé à attribuer compétence aux conseils de préfecture pour réprimer la violation des anciens règlements. A cet égard, il est assez instructif de retrouver, sous un arrêt de 1874 (Le Toullec, *Recueil*, p. 389), l'argumentation par laquelle le ministre des Travaux publics décidait le Conseil d'Etat à trancher dans ce sens la question de compétence. Il est facile, expliquait le ministre, en comparant l'exiguité des amendes de simple police avec celles de grande voirie, de comprendre combien un déplacement de juridiction serait regrettable. Les contraventions se renouvelleraient, ajoutait-il, à chaque instant, rendant la police de la navigation impossible !

Ces motifs — opportunité, respect de la tradition — sont pour le moins juridiquement insuffisants à modifier la compétence, en dehors de toute loi formelle. Nous sommes, il importe de ne pas l'oublier, en matière pénale. Quoi qu'on en ait dit, la juridiction administrative joue ici un rôle répressif, l'amende est une pénalité et non pas une simple réparation civile (2). Or, chacun sait qu'en matière pénale,

(1) Cf. Cormenin, 5^e éd., appendice, p. 34 et suiv.

(2) Voir sur ce point Larcher, *Revue critique*, 1899, p. 104 et suiv. ; M. Mestre, Thèse 1899, *Les Personnes morales et le problème de leur Responsabilité pénale*, p. 300 et suiv. ; M. Hauriou, S. 1897. 3. 413 ; Michoud, *Personnalité morale*, 2^e éd., II, p. 253.

l'interprétation est de droit étroit. Nul ne saurait soutenir sans paradoxe que, relativement à la voirie fluviale et maritime, l'interprétation de la loi de l'an X par le Conseil d'Etat ait été de droit étroit !

III. — Après l'analyse en deux temps qui précède, il est permis d'affirmer que le système actuel, qui répartit d'une telle façon les infractions entre les deux juridictions, est mauvais. Il faut le remplacer par un autre, plus simple et plus juridique. Mais quel devra être ce système nouveau ? On peut concevoir deux procédés différents, qui aboutissent tous les deux à l'unification. Le premier consiste à confier la répression de toutes les contraventions de voirie aux conseils de préfecture, sans distinction de grande et de petite voirie. Il part de cette idée que la jurisprudence administrative est la gardienne naturelle de l'intégrité du domaine public tout entier (1). Il repose donc encore sur une distinction entre ce qui intéresse la conservation et ce qui n'intéresse que la circulation, entre l'intérêt de la voirie et l'intérêt des personnes ou de la police générale. Seules, par conséquent, les atteintes au premier de ces intérêts constitueraient des contraventions de *voirie*.

Mais nous voyons qu'il faudra se livrer, comme dans l'ancien système, à un départ singulièrement délicat parfois entre les diverses prescriptions d'un même règlement. Et ce nous est déjà une raison pour nous rallier au second procédé possible : à celui qui consiste à rendre aux tribunaux judiciaires la con-

(1) En ce sens, Barckhausen, *Revue du Droit public*, 1903, p. 68.

naissance de toutes contraventions de voirie comme de police. C'était là le système, on s'en souvient, de la loi des 19-22 juillet 1791 (supra, p. 18). A l'avantage d'ordre pratique que nous lui attribuons plus haut, il joint cette supériorité, d'ordre théorique, de revenir à la règle normale de la compétence pénale. Celle-ci est toujours, en principe, dévolue aux tribunaux judiciaires. La compétence exceptionnelle, qui fait des conseils de préfecture une juridiction répressive, n'a plus de raison d'être. Les tribunaux ordinaires, et notamment la Cour de Cassation, ont prouvé par leurs décisions rendues en matière d'alignement, qu'ils savaient être, à l'occasion, beaucoup moins indulgents envers les contrevenants que les tribunaux administratifs.

Un autre avantage de ce second système, en admettant la remise des attributions répressives administratives aux tribunaux de simple police, serait le suivant : la proximité du juge de paix.

Va-t-on nous objecter le principe de séparation des pouvoirs ? Nous ne voyons pas comment ce principe pourrait jouer en la circonstance. L'Administration restera évidemment, dans le système nouveau, seule chargée de la direction des poursuites. Cette direction ne passera pas au ministère public près des tribunaux judiciaires. Les représentants des services chargés de l'entretien et de la conservation de la voie publique intéressée seront seuls qualifiés pour poursuivre les contraventions de voirie et assurer une répression efficace. Mais, ce point étant acquis, aucun principe n'exige qu'un tribunal administratif statue.

Ou si un principe de séparation des pouvoirs intervient, c'est en sens inverse, en faveur des administrés, pour attribuer aux juges judiciaires la compétence en une matière qui est pénale. En pratique, nous avons fait observer que les administrés n'ont probablement pas à y gagner une répression plus indulgente. Ils y gagneraient toutefois un abaissement du taux de la peine, si la compétence était attribuée aux tribunaux de police, qui ne pourraient naturellement prononcer que des peines de police.

A vrai dire, nous venons de plaider une cause qui semble, d'ores et déjà, gagnée. Le 5 mars 1923, un projet, qui s'inspire de toutes les considérations ci-dessus énoncées, a été déposé sur le bureau de la Chambre des Députés (1). Il remet aux tribunaux de simple police la compétence aussi bien pour la police de la conservation que pour celle de la circulation. Tout porte à croire que ce projet ne tardera plus à être discuté et voté. Ce jour-là, le système compliqué auquel nous avons consacré les pages qui précèdent aura vécu. Après lecture de cette thèse, personne ne le regrettera.

FIN

Vu :
Nancy, le 13 avril 1925.
Le Président de Thèse :
G. RENARD.

Vu :
Nancy, le 14 avril 1925.
Le Doyen de la Faculté :
F. GÉNY.

Vu et permis d'imprimer :
Nancy, le 17 avril 1925.
Le Recteur de l'Académie :
Ch. ADAM,
Membre de l'Institut.

(1) Nous renvoyons, pour l'analyse de ce projet, à une chronique de M. Guillois, dans la *Revue de Droit public*, 1923, p. 303 et suiv.

TABLE CHRONOLOGIQUE

des arrêts cités au cours de l'ouvrage

Dates	Noms des parties	Juridiction	Référence	Pages
18 août 1807..	Duplessis.....	Cons. d'Etat.	S. 1807. 2. 292	99
13 juin 1811..	Richard.....	Cour Cassat.	S. 1811. 1. 360	47
28 nov. 1821..	Gramont.....	Cons. d'Etat	<i>Recueil</i> , p. 539	99
31 juill. 1822.	Mesnard.....	—	<i>Recueil</i> , p. 181	37-45
15 avril 1824..	De la Mothe..	Cour Cassat.	S. 1824. 1. 437	33
1 ^{er} mars 1826.	Paulée.....	Cons. d'Etat	<i>Recueil</i> , p. 146	99
7 déc. 1826...	Nectoux.....	Cour Cassat.	S. 1826. 1. 478	46
7 avril 1827..	Choisnard.....	—	S. 1827. 1. 566	100
2 mars 1837..	Boullay.....	—	S. 1837. 1. 771	101
26 juill. 1838.	Hébrard.....	Cons. d'Etat.	S. 1839. 2. 267	101
5 janv. 1839..	Pagès.....	Cour Cassat.	S. 1839. 1. 159	75
8 avril 1839..	Fluquet.....	—	S. 1839. 1. 138	
			et 413	47
15 août 1839.	Pagès.....	Cons. d'Etat	<i>Recueil</i> , p. 453	76
6 nov. 1839..	Menu, Droguet Roussel.....	—	<i>Recueil</i> , p. 523	76
8 févr. 1840..	Mahieu Decante....	Cour Cassat.	S. 1840. 1. 281	102
2 sept. 1840..	—	Cons. d'Etat.	<i>Recueil</i> , p. 367	103
23 févr. 1841.	Germain.....	—	<i>Recueil</i> , p. 73	76
24 févr. 1842.	N.....	Cour Cassat.	S. 1842. 1. 365	49
30 juin 1842..	Longis, Tré- court.....	Cons. d'Etat	<i>Recueil</i> , p. 350	76
7 oct. 1843...	Rossi, Casa- bianca.....	Cour Cassat.	S. 1843. 1. 144	89

Dates	Noms des parties	Jurisdiction	Référence	Pages
23 août 1845.	Martin, Cel-			
	lard.....	Cons. d'Etat	<i>Recueil</i> , p. 448	77
16 janv. 1846.	Humeau, Birac	—	<i>Recueil</i> , p. 31	53
16 mars 1848.	Renduel.....	—	<i>Recueil</i> , p. 133	103
21 avril 1848.	Choné.....	—	S. 1848. 2. 510	45
21 mars 1850.	Morel-Wasse..	Conflits	<i>Recueil</i> , p. 274	103
6 avril 1850..	Labbat.....	Cons. d'Etat	<i>Recueil</i> , p. 339	91
29 juin 1850..	Dumas.....	Conflits	<i>Recueil</i> , p. 637	60
27 sept. 1851.	Leverdays....	Cour Cassat.	S. 1852. 1. 285	39
22 déc. 1852..	Pichon.....	Cons. d'Etat	<i>Recueil</i> , p. 646	53
19 juillet 1854.	Lambert.....	—	<i>Recueil</i> , p. 664	78
15 févr. 1856.	Joly.....	Cour Cassat.	D. 1856. 1. 349	104
6 mai 1857...	Lauba.....	Cons. d'Etat	<i>Recueil</i> , p. 354	79
8 déc. 1857...	Mazelier, Bon-			
	nal.....	—	D. 1858. 3. 47	34
6 janv. 1858..	Bena, Bigouret	—	S. 1859. 2. 60	80
13 juillet 1858.	Richard.....	—	D. 1859. 3. 39	90
18 août 1858.	Mercier, Préau	—	S. 1858. 2. 648	79
28 déc. 1858..	Cardon.....	—	<i>Recueil</i> , p. 759	84
14 avril 1859.	Baudrin -Dou-			
	chy.....	—	S. 1860. 2. 109	
19 avril 1859.	Farina, Cochot	—	S. 1860. 2. 222	69
14 déc. 1859..	Biot.....	—	<i>Recueil</i> , p. 737	54
30 déc. 1859..	Vve Ricord...	Cour Cassat.	D. 1863. 1. 383	105
7 juillet 1860.	Duplessis.....	—	D. 1860 1. 4.17	104
21 mars 1861.	Ville de Mont-			
	pellier.....	Cons. d'Etat	<i>Recueil</i> , p. 208	72
5 août 1861..	Bonnevay.....	—	<i>Recueil</i> , p. 662	80-85
14 févr. 1863.	Vve Moreau..	Cour Cassat.	D. 1863. 1. 271	104
7 août 1863..	Rouget.....	Cons. d'Etat	<i>Recueil</i> , p. 671	69
23 janv. 1864.	Dugras.....	—	<i>Recueil</i> , p. 68	60
28 janv. 1864.	Belloir.....	—	S. 1864. 2. 240	66
29 juillet 1864.	Siouret.....	Cour Cassat..	D. 1865. 1. 42	104
13 sept. 1864.	Breton.....	Cons. d'Etat	<i>Recueil</i> , p. 935	81
27 mars 1865.	Blin.....	—	<i>Recueil</i> , p. 358	79

Dates	Noms des parties	Jurisdiction	Référence	Pages
27 juin 1865..	C ^{te} du Haut-			
	Rhône.....	—	S. 1866. 2. 167	80
28 juin 1865..	Marchal.....	—	D. 1866. 3. 61	34
30 janv. 1868.	Hameau	Conflits	<i>Recueil</i> , p. 105	105
31 déc. 1869..	Tilliet.....	Cons. d'Etat	<i>Recueil</i> , p. 1062	64
4 mai 1870...	Briday.....	—	<i>Recueil</i> , p. 555	55
29 déc. 1870..	Guégon et Ta-			
	louarn.....	—	<i>Recueil</i> , p. 1119	89
8 mars 1872..	Grave.....	Cour Cassat.	S. 1872. 1. 256	77
7 juin 1872...	Commune de			
	Louestault .	C. d'Orléans	D. 1873. 2. 33	106
				en note
13 juin 1873..	Delmeret autr.	Cour Cassat..	S. 1873. 1. 284	82
24 avril 1874.	Le Toullec....	Cons. d'Etat.	<i>Recueil</i> , p. 389	81-137
20 déc. 1878..	Astié.....	Cour Cassat.	S. 1879. 1. 188	33
20 juillet 1883.	Benex.....	Cons. d'Etat	<i>Recueil</i> , p. 681	81
9 mai 1884...	Houdin	—	D. 1885. 3. 123	55
20 nov. 1885.	Vidal.....	—	<i>Recueil</i> , p. 843	91
25 nov. 1887..	Marchesseau..	—	<i>Recueil</i> , p. 752	91
17 février 1889	Larrieu.....	—	<i>Recueil</i> , p. 173	67
26 juin 1891..	Burlot.....	—	S. 1893. 3. 78	92
4 juin 1892...	Alauze.....	Cour Cassat.	S. 1894. 1. 384	72
30 juin 1893..	Hubert-Brière.	—	D. 1894. 1. 193	63
29 juillet 1893	Paris, Bidot,			
	Loison.....	—	D. 1894. 1. 194	85
24 nov. 1893..	Holl.....	Cons. d'Etat	S. 1895 3. 96	92
8 août 1896..	Cousin.....	—	<i>Recueil</i> , p. 680	55
2 avril 1897..	Hallier	—	S. 1899. 3. 46	92
6 avril 1900..	Mn. T. P. c/.			
	Commet....	—	<i>Recueil</i> , p. 292	89
1 ^{er} mars 1901.	Voisin	—	S. 1903. 3. 109	92
9 mai 1902...	Chabbat-Ichoua.....	—	<i>Recueil</i> , p. 364	36
7 déc. 1907...	Merchadier...	Cour de Paris	S. 1908. 2. 301	82
5 avril 1911..	Decanale.....	Cons. d'Etat	S. 1913. 3. 146	92
19 janv. 1912.	Ch. fer de l'Est	Cour de Paris	S. 1914. 2. 169	118
18 févr. 1913.	Ch. fer Etat...	Trib. Seine	S. 1914. 2. 169	118

<u>Dates</u>	<u>Noms des parties</u>	<u>Juridiction</u>	<u>Référence</u>	<u>Pages</u>
26 juin 1914..	Rétif (2 ^e esp.).	Cons. d'Etat	<i>Recueil</i> , p. 789	81
28 oct. 1916..	Mn. Justice c/ Baillet	Conflits	<i>Recueil</i> , p. 412	36
17 janv. 1917.	Mn. T. P. c/ Odier..	Cons. d'Etat	<i>Recueil</i> , p. 56	89
24 avril 1918.	Percin.....	—	<i>Recueil</i> , p. 360	81
6 déc. 1922...	Soc. Hôtels de l'Etoile	—	<i>Recueil</i> , p. 903	61-130

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉFACE.....	5
INTRODUCTION. — I. Généralités.....	7
— II. Les origines du partage de compétence	12

PREMIÈRE PARTIE

Le partage de compétence d'après l'interprétation jurisprudentielle de la loi du 29 floréal an X...	27
CHAPITRE PREMIER. — <i>Voirie terrestre</i>	27
<i>Section I.</i> — Grandes routes.....	28
<i>Section II.</i> — Voies urbaines. Les rues de Paris.....	56
CHAPITRE II. — <i>Voirie fluviale</i>	73
<i>Section I.</i> — Interprétation extensive.....	74
<i>Section II.</i> — Interprétation actuelle.....	77
CHAPITRE III. — <i>Voirie maritime</i>	87
<i>Section I.</i> — Les ports maritimes.....	88
<i>Section II.</i> — Les rivages de la mer.....	90

DEUXIÈME PARTIE

	Pages
Le partage de compétence d'après les lois spéciales postérieures à la loi du 29 floréal an X	95
CHAPITRE PREMIER. — La loi du 9 ventôse an XIII .	96
<i>Section I.</i> — Première période: an XIII-1832.	99
<i>Section II.</i> — Deuxième période: 1832-1850..	100
<i>Section III.</i> — Troisième période: 1850-1868..	104
<i>Section IV.</i> — Le système actuel. Appréciation.	106
CHAPITRE II. — La loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer.....	113
CHAPITRE III. — La loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage.....	120
CONCLUSION.....	125

